www.pwc.nl

Evaluatie Samenwerkings-programma's SONA
Sint Maarten

30 november 2015

Eindrapport

Managementsamenvatting

Voor u ligt het eindrapport van de evaluatie van de samenwerkingsprogramma's van de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (hierna: SONA) in de periode 2008 – 2014 in Sint Maarten. PwC heeft deze evaluatie uitgevoerd in de periode maart – oktober 2015. Daarnaast heeft PwC een evaluatie uitgevoerd van de samenwerkingsprogramma's voor Curaçao en voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Opdrachtgever van de evaluatie is de directie Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK).

Kernboodschap

In de periode 2008 – 2014 zijn met de SONA-gelden 66 projecten op Sint Maarten uitgevoerd. De activiteiten die binnen deze projecten zijn uitgevoerd hebben een positieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van Sint Maarten. De overheid van Sint Maarten heeft mede dankzij de SONA-gelden werk kunnen maken van de opbouw van haar land. De doelstellingen die binnen de drie samenwerkingsprogramma's in 2008 geformuleerd zijn, zijn ambitieus gebleken. Immers, in dezelfde periode speelde voor Sint Maarten de transitie naar autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden, een transitie die veel tijd en inspanning vergde. De samenwerkingsprogramma's van SONA hebben de juiste richting gegeven aan de verdere ontwikkeling van Sint Maarten en hebben Sint Maarten geholpen de ingezette koers vast te houden. Het is aan de overheid van Sint Maarten en al haar inwoners om ook in de toekomst deze koers vast te houden.

Achtergrond SONA

Met de oprichting van SONA in 2004 hebben Nederland en de toenmalige Nederlandse Antillen (later de landen Curaçao en Sint Maarten en de Openbare Lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire) het beheer van de samenwerkingsgelden en selectie en begeleiding van projecten op afstand geplaatst. Hiermee is invulling gegeven aan de kern van de adviezen van de werkgroep-Wijers uit 2002: door deze afstand kon de effectiviteit van de samenwerking verder worden vergroot en konden de bureaucratie en rechtstreekse bemoeienis van de politiek worden geminimaliseerd. Nederland keerde de samenwerkingsgelden uit op basis van een beheersovereenkomst met SONA. De toenmalige Nederlandse Antillen (later de landen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire) konden projectvoorstellen indienen die door de Uitvoeringsorganisatie SONA (hierna: USONA) beoordeeld en al dan niet gehonoreerd werden. Eind 2012 is de laatste storting door Nederland aan SONA gedaan. In totaal heeft Nederland ANG 101,8 miljoen (ca. € 51 miljoen) overgemaakt aan SONA, dat ten goede aan Sint Maarten is gekomen. Eind 2014 zijn de samenwerkingsprogramma's afgesloten.

Drie samenwerkingsprogramma's

De samenwerkingsgelden zijn verdeeld over drie programma's: Institutionele Versterking en Bestuurskracht (hierna: IVB), Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma (hierna: OJSP) en Sociaal Economisch Initiatief (hierna: SEI). De hoofddoelstellingen van deze programma's luidden in het kort:

Programma	Kernachtige weergave hoofddoelstellingen
IVB	Gericht op de staatkundige transitie van Sint Maarten naar land binnen het Koninkrijk en het waarborgen van een duurzaam en deugdelijk bestuur.
OJSP	1. Gelijke ontplooiingskansen voor alle kinderen vanaf drie jaar, ongeacht hun achtergrond. 2. Brede vorming op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en spiritueel gebied zodat kinderen optimaal maatschappelijk zullen kunnen participeren. 3. Minimum niveau aan kennis en vaardigheden zodat alle kinderen kunnen doorstromen naar een van de mogelijkheden voor vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt.
SEI	1. Het SEI is gericht op een structurele aanpak van de huidige sociaal-economische problemen en heeft als einddoel een duurzame verbetering van het sociaaleconomisch perspectief van de bevolking. 2. Het SEI is voorts gericht op het gezond maken van de overheidsfinanciën, hervorming van de economische structuur, investeringsimpulsen en een sociaal vangnet.

Deze evaluatie heeft een tweeledige doelstelling:

- Ten eerste is het de bedoeling dat het Nederlandse parlement een globaal beeld krijgt op welke wijze de financiering via SONA heeft bijgedragen aan het behalen van de vooraf geformuleerde programmadoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's.
- Ten tweede is de evaluatie bedoeld om aanbevelingen aan Sint Maarten te doen op welke wijze de door de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen verduurzaamd en voortgezet kunnen worden.

Resultaten onderzoek

De onderzoeksvragen van deze evaluatie omvatten vier thema's: effectiviteit, duurzaamheid, efficiëntie en impact van de drie samenwerkingsprogramma's. De onderzoeksaanpak van de evaluatie is beschreven in paragraaf 1.4 van het rapport en volledig uitgewerkt in bijlage C. Aan het begin van de hoofdstukken 3 (effectiviteit), 4 (duurzaamheid), 5 (efficiëntie) en 6 (impact) wordt per onderzoeksvraag kort toegelicht hoe deze is beantwoord.

Conclusies

Op basis van de gerealiseerde activiteiten in 66 projecten, de acht projecten die verdiepend onderzocht zijn, de beschikbare mid-term evaluaties en eindrapportages per programma, geven wij de volgende conclusies ten aanzien van de effectiviteit:

1. De hoofddoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's zijn gericht op het bereiken van een maatschappelijk effect en in ambitieuze en abstracte termen beschreven. Zo was het samenwerkingsprogramma IVB onder andere gericht op 'het waarborgen van een duurzaam en deugdelijk bestuur'. In combinatie met het ontbreken van een nulmeting maakt dit het effect van de samenwerkingsprogramma's moeilijk meetbaar. Gezien de uitgangspositie van Sint Maarten, het beschikbare programmabudget en de initieel verwachte doorlooptijd van vier jaar, zijn de doelstellingen ambitieus te noemen. Een voorbeeld hiervan is de SEI-programmadoelstelling 'hervorming van de economische structuur'. Tegelijkertijd is het hoge ambitieniveau begrijpelijk gezien de uitdagingen waarmee Sint Maarten zich geconfronteerd zag in 2008. Het is van belang te vermelden dat de samenwerkingsprogramma's als zodanig – in feite de politieke afspraken tussen Nederland en Sint Maarten – niet op haalbaarheid getoetst waren voordat deze overeengekomen waren en door Sint Maarten uitgevoerd werden. Op voorhand was onvoldoende duidelijk of uitvoering van alle projecten binnen een samenwerkingsprogramma zou leiden tot het halen van de programmadoelstellingen.

2. Projectvoorstellen geven de bijdrage van het project aan de beoogde maatschappelijke effecten binnen het samenwerkingsprogramma weer. Een toets vooraf op de haalbaarheid van projectvoorstellen was onderdeel van de beoordelingsprocedure door USONA. De relatie tussen projectdoelstellingen, resultaten en activiteiten van projectvoorstellen werd daarop – mede door interventie van USONA – versterkt en projectactiviteiten werden geconcretiseerd. Deze interventielogica is vastgelegd in de financieringsovereenkomsten tussen SONA en de overheid van Sint Maarten. Hiermee is de potentiële bijdrage aan maatschappelijke effecten van een project vergroot, tegelijkertijd ging de aandacht hiermee vooral uit naar het realiseren van de in de financieringsovereenkomst vastgelegde activiteiten.

3. De eindverslagen laten zien dat in 94% van de projecten de geplande activiteiten binnen de projecten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. In ca. 85% van de projecten zijn de geplande activiteiten zelfs voor meer dan 80% gerealiseerd. De projecten hebben in die zin dan ook positief bijgedragen aan het behalen van de programmadoelstellingen. Onderstaande tabel geeft de mate van realisatie van activiteiten binnen een project per samenwerkingsprogramma weer:

Realisatie van geplande activiteiten binnen een project	IVB	OJSP	SEI
> 50%	91%	100%	93%
> 80%	83%	92,3%	80%

4. De invalshoek van de eindrapportages van de projecten laat zien dat het merendeel van de projecten een positieve bijdrage aan de doelstellingen van programma's hebben geleverd:

a. De IVB-projecten hebben een positieve bijdrage geleverd aan het opzetten en versterken van de ministeries, de Hoge Colleges van Staat, het ontwikkelen van wet- en regelgeving, beleidsontwikkeling, de informatievoorziening van de overheid en het versterken van de capaciteit van de belastingdienst en deskundigheidbevordering bij het Ministerie van Financiën. De inning- en heffingscapaciteit is echter nog niet verbeterd.

b. Ook de onderwijsprojecten hebben een positieve bijdrage geleverd aan de doelstellingen van het OJSP programma, met uitzondering van de leerwerktrajecten die een relatief laag rendement laten zien. Belangrijke randvoorwaarden voor het verbeteren van het onderwijs zijn gerealiseerd, zoals curriculumontwikkeling, verbeterde huisvesting, de opbouw van de zorgstructuur, digitale leerlingvolgsystemen, competentieontwikkeling van docenten en schoolleiders en de aanschaf van leermiddelen.

c. Binnen het SEI hebben de infrastructurele projecten geleid tot een betere verkeersdoorstroming en tot een verbetering van hemelwater- en afvalwaterafvoer. Diverse maatregelen hebben gezorgd voor het realiseren van randvoorwaarden voor economische diversificatie, zoals het ontwikkelde economisch model, het mededingingsbeleid, beleid ten aanzien van een hub voor financiële dienstverlening en training en coaching van bedrijven in de MKB-sector.

Wij merken op dat op basis van het realisatiepercentage van projectactiviteiten geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin programmadoelstellingen zijn gerealiseerd.

5. Vanuit de invalshoek van de mid-term evaluatie en eindrapportages kan het volgende geconcludeerd worden ten aanzien van de verschillende samenwerkingsprogramma's:

a. het samenwerkingsprogramma IVB Sint Maarten er in geslaagd is vrijwel alle projecten uit te voeren: 97% van het totaalbudget is geïnvesteerd in projecten. Dit is mede te danken aan het Actieplan IVB dat de overheid van Sint Maarten heeft opgesteld naar aanleiding van de aanbevelingen uit de mid-term evaluatie 2011. Zo luidde een aanbeveling uit de mid-term evaluatie 2011: "Definieer de cruciale IVB-projecten, selecteer een trekker met draagvlak en laat de Ministerraad monitoren". Sint Maarten heeft deze aanbeveling opgevolgd en heeft in het Actieplan IVB prioriteiten en concrete resultaten benoemd." Voorts onderschrijven wij de stelling in het eindrapport IVB van de overheid van Sint Maarten dat de projecten uit het IVB een positieve bijdrage aan de programmadoelstellingen van het IVB hebben geleverd. De analyse in hoeverre de programmadoelstellingen volledig gehaald zijn en of er synergie-effecten zijn tussen de projecten, ontbreekt. De projecten hebben bijgedragen aan het opbouwen van wetgevingscapaciteit, aan de opbouw en het versterken van het ambtelijk apparaat, aan de opbouw van de Hoge Colleges van Staat en aan het vergroten van de dienstverlening door de overheid. Ook het financieel beheer en de belastingdienst zijn versterkt, maar op beide terreinen moeten nog de nodige stappen gemaakt worden.

b. Wij concluderen dat de indicatoren uit de monitoringscans van de OJSP deelprogramma's zowel positieve als negatieve trends laten zien. Ter illustratie noemen wij het FO, dat in de laatste scans een verslechtering van de studievertraging laat zien: de resultaten van deze twee jaren liggen met 4,3 maanden respectievelijk 6,1 maanden ruim boven de streefwaarde van 1,7 maanden studievertraging. Positief voorbeeld is de indicator over werkloosheid: indien zowel 'studeren' als 'werk' als positieve maatschappelijke bezigheden worden beschouwd, dan is het gezamenlijke aandeel van deze twee activiteiten 70%, waar de streefwaarde minimaal 50% werkzaam is. De rendementscijfers van het onderwijs liggen echter nog (ver) achter bij het ambitieniveau van het programma. Gesteld kan worden dat met de uitvoering van de projecten weliswaar een aanzienlijke verbetering in het Sint Maartense onderwijs is bereikt, maar dat de ambitieniveaus van het programma voor de gekozen interventies te hoog gebleken is.

c. Er is geen mid-term evaluatie uitgevoerd naar het SEI programma op Sint Maarten. Ook is er geen eindrapportage van het SEI door het programmabureau opgeleverd. Wij kunnen dan ook vanuit deze invalshoek geen conclusies trekken over de mate van doelrealisatie van het SEI als programma.

6. Externe bronnen die op macroniveau een beeld geven van de ontwikkelingen op de themagebieden van de samenwerkingsprogramma's laten per samenwerkingsprogramma's het volgende beeld zien:

- Met betrekking tot de IVB programmalijnen 'versterken ambtelijk apparaat en bestuur' en 'goede financiële positie' lezen wij kritische rapportages van de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten en het College Financieel Toezicht over de integriteit van het ambtelijk apparaat en bestuur, het niet tijdig op- en vaststellen van begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen door de Sint Maartense overheid en het slecht functioneren van de Belastingdienst. Deze rapportages ondersteunen niet het beeld dat deze twee programmalijnen van het IVB hun doelstellingen behaald hebben. Over de overige twee programmalijnen hebben wij geen relevante externe rapportages kunnen vinden.

- Met betrekking tot de OJSP deelprogramma's 'leerplicht: education for all' en 'Sociale Vormingsplicht' ondersteunen de cijfers over de ontwikkeling van de leerlingenaantallen ten dele de realisatie van de programmadoelstelling, wanneer deze afgezet wordt tegen de ontwikkeling van de populatie vier tot vijftien jaar. Voor de overige drie deelprogramma's van het OJSP hebben wij geen relevante externe bronnen of cijfers aangetroffen.

- Met betrekking tot de acht themagebieden van het SEI hebben wij op zes themagebieden relevante externe bronnen geraadpleegd. De conclusie hieruit luidt dat de economische cijfers geen verbetering, maar ook geen verslechtering laten zien. Dit zien wij – gezien de stagnatie van de wereldeconomie in de periode van dit samenwerkingsprogramma – voor een kleine open economie als Sint Maarten als een positief signaal over de verwezenlijking van de doelstellingen van het SEI.

Op basis van het verdiepende onderzoek van acht geselecteerde projecten concluderen wij over de duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's:

1. Wij constateren dat van geen van de drie samenwerkingsprogramma's vooraf een haalbaarheidsstudie naar de financiële duurzaamheid is verricht. Hiermee werd op politiek niveau een zeker risico aanvaard. Wij zijn van mening dat financiële duurzaamheid op programmaniveau, ofwel de structurele inbedding van onderhoud en beheer van de resultaten van alle projecten in de begroting van Sint Maarten, op voorhand een aandachtspunt had kunnen zijn. Dit wordt zichtbaar wanneer het totale budget van de drie samenwerkingsprogramma's in verhouding gebracht wordt met de jaarlijkse begroting van Sint Maarten: ANG 101,8 mln ten opzichte van jaarbegroting van ANG 432 mln (2012), ofwel 23,5%.

2. De acht projecten uit ons verdiepend onderzoek laten een wisselend beeld zien van de financiële duurzaamheid:

   a. Het IVB laat een wisselend beeld zien. De versterking van de belastingdienst heeft nog onvoldoende vruchten afgeworpen. Wij hebben begrepen dat de overheid het vervolg project Nieuwe Belastingdienst fase 2 financiert om de inning- en heffingscapaciteit te vergroten. De ministeries werken met begrotingen waarmee de kerntaken kunnen worden gecontinueerd, basisregistraties en informatiesystemen kunnen blijven draaien en competenties verder kunnen worden ontwikkeld.

   b. De twee onderwijsprojecten uit het verdiepende onderzoek en de eindrapportages van OJSP-projecten laten zien dat de schoolbesturen vanuit de lumpsum subsidie de financiële duurzaamheid van de resultaten die behaald zijn onder het OJSP kunnen borgen, met uitzondering van groot onderhoud van de scholen.

   c. De financiële duurzaamheid van de infrastructurele werken uit het SEI lijkt in redelijke mate geborgd te zijn vanuit het wegenbeheerplan en de jaarlijkse begroting voor onderhoud. Vanuit de overheid is er een substantiële bijdrage geleverd aan het SEI voor het merendeel van de beleidsvelden. Uit het verdiepende onderzoek kwam naar voren dat de financieringsbehoefte van het toeristenbureau twee keer hoger ligt dan de jaarlijks toegekende subsidie.

3. De institutionele en beleidsmatige inbedding van kennis en ervaring laat een wisselend beeld zien:

   a. Sint Maarten heeft voor wat betreft het programma IVB de aanbeveling uit de mid-term evaluatie 2011 om de institutionele duurzaamheid te vergroten, opgevolgd. De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid van het IVB lijkt eveneens grotendeels geborgd. De nieuwe bestuurlijke organisatie is wettelijk en beleidsmatig verankerd, het HR-beleid is geformuleerd en lijkt in uitvoering, digitale informatie en administratiesystemen zijn ingevoerd en het opleidingsplan lijkt in uitvoering.

   b. De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid is voor het OJSP grotendeels geborgd door de wettelijke verankering van het beleid met betrekking tot het FO, VSBO en SBO. Verschillende beleidsterreinen, zoals het taalbeleid en leerlingzorg zijn wettelijk bij de schoolbesturen neergelegd en voor zover wij hebben kunnen zien zijn deze daar beleidsmatig ingebed. Voor het programma OJSP adviseert de Monitor van het programma OJSP om een actieplan op te stellen in relatie tot het bereiken van de doelstellingen met inzet van de speerpunten. Een dusdanig actieplan draagt bij aan de duurzaamheid van het OJSP. Een dergelijk actieplan is nog niet opgesteld door de overheid van Sint Maarten.

   c. Beleidsmatige inbedding van (de resultaten van) de projecten in het beleid van de overheid bleek door de regelmatige politieke wisselingen op Sint Maarten een uitdaging. Zo heeft het SEI-project ‘Zoning Sint Maarten’ last van de politieke wisselingen/ onduidelijkheid. Op ambtelijk niveau is dit project goed geborgd in de organisatie (VROMI), maar het beleidsmatig uitvoeren/implementeren van dit plan blijft liggen omdat de plannen nog in de vaststellingsprocedure zitten. Daar waar projecten directe, tastbare resultaten lieten zien bleek het beleid of de institutie goed in stand te houden zijn dan wel verder uit te bouwen. Een goed voorbeeld hiervan is het IVB-project ‘Public Service Centre’. Dit project heeft een positief, zichtbaar effect voor de bevolking van Sint Maarten gehad en daarmee groeide de steun van diverse ministeries om aan te sluiten bij dit project, met als gevolg dat het project weer succesvoller wordt.

4. Tot slot merken wij op dat daar waar gewerkt is met mensen van de overheid zelf, hebben zij een ‘leercurve’ op gebied van projectmanagement ervaren. Dit is een belangrijk neveneffect van de samenwerkingsprogramma’s geweest en heeft bijgedragen aan de institutionele duurzaamheid. Daar waar gewerkt is met mensen met een tijdelijk dienstverband of externe inhuur, is dit beduidend minder het geval. In de helft van de acht projecten uit ons verdiepend onderzoek zijn wij niet overtuigd van de borging van de institutionele en beleidsmatige duurzaamheid.

Op basis van het verdiepende onderzoek van acht geselecteerde projecten concluderen wij over de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma’s:

1. Op het niveau van de te leveren prestaties binnen een project is doorgaans sprake van een efficiënte inzet van mensen en middelen. Dit geldt voor projecten in alle drie de samenwerkingsprogramma’s. Het hogere niveau van projectdoelstellingen (maatschappelijk effect) laat een wisselend beeld qua efficiëntie te zien. Het merendeel van de projecten heeft veel bereikt gezien het beschikbaar gestelde budget (IVB-project ‘Public Service Centre’, OJSP-project ‘Cycle 2 FO’, SEI-projecten op het gebied van verkeersdoorstroming), terwijl er ook projecten zijn waarbij (nog) niet veel bereikt is (IVB-project ‘Nieuwe Belastingdienst Sint Maarten’, SEI-project ‘Zoning SXM’). Immers, deze projecten hebben (vooralsnog) weinig maatschappelijk effect gehad en kunnen daarmee moeilijk efficiënt genoemd worden.

2. Het feit dat een grote meerderheid van de acht projecten in het verdiepende onderzoek een bijdrage aan de verwezenlijking van de programmadoelstellingen heeft geleverd, is mede te danken aan de rol die USONA vervuld heeft in de begeleiding van de vormgeving en de uitvoering van projecten.

3. Het uitgangspunt van de samenwerkingsprogramma’s is dat de overheid van Sint Maarten zelf verantwoordelijkheid draagt voor de ingediende projecten, van het schrijven van het voorstel tot en met de evaluatie. Het was primair de verantwoordelijkheid van Sint Maarten om te borgen dat de voorgestelde projecten als geheel een optimale invulling van de doelstellingen van de

samenwerkingsprogramma's zouden vormen. Gedurende de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's hebben herprioriteringen plaatsgevonden. Deze prioriteringen waren bedoeld om de duurzaamheid en de efficiëntie en effectiviteit van de programma's te vergroten en waren deels gebaseerd op mid-term evaluaties. Hiermee is geprobeerd de samenhang tussen projecten en beleidsvelden te vergroten, en daarmee een hogere efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's te realiseren.

4. De efficiëntie van de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's laat een wisselend beeld zien. De betrokken stakeholders – de overheden van Nederland en Sint Maarten, SONA en haar uitvoeringsorganisatie USONA – hebben met de herprioriteringen als ook met het toekennen van verlengingen actief gestuurd op een efficiënte besteding van de middelen uit de samenwerkingsprogramma's. Daarbuiten heeft geen van de betrokken stakeholders in de reguliere vormgeving en beoordeling van projectvoorstellen zichtbare interventies gedaan gericht op het bewaken van de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's: projecten werden op zichzelf staand beoordeeld, niet in concurrentie en grotendeels op volgorde van binnenkomst. Deze werkwijze is conform de procedurele afspraken over de samenwerkingsprogramma's tussen Nederland, Sint Maarten, SONA en USONA. Dit heeft de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's als geheel beperkt.

Op basis van het brede onderzoek naar effectiviteit, het verdiepende onderzoek van acht geselecteerde projecten en de rapportages per programma concluderen wij over de impact van de samenwerkingsprogramma's:

1. Met de uitgangspositie van Sint Maarten in 2008 op alle themagebieden van de samenwerkingsprogramma's in het achterhoofd, concluderen wij dat de samenwerkingsprogramma's een positieve impact hebben gehad op de samenleving van Sint Maarten. Tegelijk concluderen wij dat de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's voor een deel niet zijn gerealiseerd. De factoren die dit verklaren, zijn:

    a. De context van Sint Maarten laat zien dat er veel projecten zijn uitgevoerd binnen de samenwerkingsprogramma's in een periode dat de overheid van Sint Maarten een grote veranderopgave had. Het overheidsapparaat van Sint Maarten moest op veel onderdelen vanuit het niets worden opgebouwd. Op voorhand had de inschatting gemaakt kunnen worden dat hiermee ook de impact (naast de effectiviteit en duurzaamheid), in gevaar kon komen.

    b. Op het niveau van de samenwerkingsprogramma's is het beschikbare budget hoog in verhouding tot de begroting van Sint Maarten (23,5% van jaarlijkse landsbegroting). Dit relatief hoge budget is voorts verdeeld over veel projecten, waardoor het projectmanagement een grote belasting op het overheidsapparaat legde.

    c. In de programma's waren de te nemen maatregelen geïdentificeerd en is voorafgaand aan de vaststelling van de programma's niet getoetst of deze maatregelen de hoogst mogelijke impact zouden hebben op de thema's van de programmadoelstellingen. De vraag of de impact van de investeringen groter zou zijn geweest indien vooraf een haalbaarheidsstudie van de programma's was uitgevoerd kan hier niet beantwoord worden. Het vraagstuk van programmatische haalbaarheid had ook geen focus in de monitoring van de programma's.

2. De eerder geconstateerde leercurve op gebied van projectmanagement en de beleidsfunctie merken wij aan als positieve bijdrage aan de impact van de samenwerkingsprogramma's.

Aanbevelingen aan Sint Maarten

1. Wij bevelen de overheid van Sint Maarten aan om de projecten die met SONA-middelen zijn uitgevoerd, te borgen door per project te bepalen of dit (nog) past in het beleid van de overheid en zo ja, of hier andere financiële of institutionele bronnen voor in te zetten zijn dan die van de overheid zelf. Een eventuele samenwerking met derden vergt wel goed begrip van ieders belang en duidelijke afspraken over de samenwerking.

   Daarnaast bevelen wij de overheid van Sint Maarten aan om zorgvuldig vast te stellen welke activiteiten en vervangingsinvesteringen op termijn noodzakelijk zijn om de effecten van de projecten in stand te houden. Op basis van deze vaststelling zullen heldere keuzes moeten worden gemaakt welke projectresultaten prioriteit hebben in de verduurzaming, om te voorkomen dat onderhoud van de meest belangrijke bereikte resultaten onvoldoende aandacht en budget krijgt.

   Ten slotte bevelen wij ten aanzien van verduurzaming aan om in kaart te brengen welke ambtenaren van de Sint Maartense overheid veel ervaring hebben opgedaan in projecten van de samenwerkingsprogramma's. Deze overheidsmedewerkers zijn waardevol menselijk kapitaal voor de overheid met hun opgebouwde kennis en ervaring. Onze aanbeveling is dan ook om deze medewerkers in te zetten op belangrijk en nieuwe projecten en programma's, zodat hun ervaringen van de afgelopen periode maximaal kunnen worden toegepast.

2. Sint Maarten is inmiddels vijf jaar een autonoom land en nog steeds een land in opbouw. Wij bevelen de overheid van Sint Maarten aan om bij de start van nieuwe projecten gefinancierd uit de eigen begroting de doelstellingen specifiek, meetbaar en realistisch (dit laatste vast te stellen in overleg met stakeholders van projecten) te formuleren. Daarnaast bevelen wij aan voor toekomstige projecten een nulmeting uit te voeren naar de meetbare indicatoren van deze doelstellingen, zodat de uitgangspositie duidelijk is. Hiermee kan de overheid achteraf duidelijk maken of en welke resultaten daadwerkelijk behaald zijn en beter vaststellen welke omstandigheden hebben bijgedragen aan goede of juist slechte projectresultaten.

   Tevens bevelen wij de overheid van Sint Maarten aan om in de toekomst streng te selecteren welke onderdelen van de overheid aandacht moeten krijgen (in de vorm van geld en menskracht). Door meer centrale regie te voeren op welke overheidsprojecten in de toekomst zullen worden uitgevoerd en focus aan te brengen, kan de effectiviteit, duurzaamheid en impact van overheidsprojecten worden vergroot.

3. Projecten die betrekking hebben op het realiseren van fysieke infrastructuur of het aankopen en in gebruik nemen van productiemiddelen, zijn goed te realiseren. Daar waar doelstellingen gericht zijn op interventies in menselijk gedrag (cultuur, organisatieverandering) blijkt de realisatie van doelstellingen lastiger te zijn.

   Wij bevelen de overheid van Sint Maarten aan vooraf nauwkeurig te bepalen wat de doelen en beoogde resultaten van een project zijn en de activiteiten in projecten zodanig vorm te geven dat die doelen en resultaten gehaald en gemonitord kunnen worden tijdens de projectuitvoering. Vanwege de complexiteit van projecten gericht op het veranderen van menselijk gedrag is daarbij het betrekken van de juiste kennis (van bijvoorbeeld psychologen, gedragswetenschappers, veranderkundigen of organisatiekundigen, afhankelijk van het onderwerp) onontbeerlijk voor een goed resultaat.

Executive Summary

This document is the final report on the evaluation of the cooperation programmes implemented by the *Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen* (hereinafter: SONA) during the period from 2008 to 2014 in Sint Maarten. PwC performed this evaluation in the period March - October 2015. In addition, PwC also performed an evaluation into the cooperation programmes for Curaçao and the public entities of Bonaire, Sint Eustatius and Saba. This evaluation was commissioned by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (hereinafter: BZK).

Main message

Within the period 2008 – 2014, Sint Maarten used SONA funds to implement 66 projects. Activities performed during these projects had a positive impact on the development of Sint Maarten. SONA funding gave the government of Sint Maarten the opportunity to work on the construction of its country. The objectives set for the three cooperation programmes in 2008 proved to be ambitious. During the same period, Sint Maarten had to deal with the transition to an autonomous country within the Kingdom of the Netherlands; a transition which took much time and effort. The cooperation programmes created a better framework for further developing Sint Maarten and helped Sint Maarten to maintain its current course. It is up to the government of Sint Maarten and all its inhabitants to maintain this course in the future.

Background of SONA

By establishing SONA in 2004, the Netherlands and the former Netherlands Antilles (later the countries of Curaçao and Sint Maarten and the public entities Saba, Sint Eustatius and Bonaire) distanced the management of cooperation funds, and the selection and monitoring of projects, from their own governments. By doing so, they complied with the main recommendations of the *Werkgroep-Wijers* in 2002: this distance could further improve the effectiveness of cooperation, and bureaucracy and direct political interference could be minimised. The Netherlands funded the cooperation programmes based on a management agreement with SONA, whereby the former Netherlands Antilles (later the countries Curaçao and Sint Maarten and the public bodies Saba, Sint Eustatius and Bonaire) could submit project proposals which would be assessed and awarded (or not) by the *Executive organisation SONA* (hereinafter: USONA). The Netherlands made the last payment to SONA at the end of 2012 In total, the Netherlands paid ANG 101.8 million (approximately €51 million) to SONA, which benefited Sint Maarten. The cooperation programmes were brought to an end in 2014.

Three cooperation programmes

The cooperation funds are divided into three programmes: Institutional Strengthening and Reinforcement (hereinafter: IVB), Education and Youth Cooperation (hereinafter: OJSP) and Social Economic Initiative (hereinafter: SEI). The main objectives of these programmes were (in short):

Programme	Main objectives
IVB	Focus on the political transition from Sint Maarten to a country within the Kingdom and ensure sustainable and sound public administration.
OJSP	1. Equal development opportunities for all children over three years, regardless of their background. 2. Broad development of intellectual, social, emotional, developmental, artistic and spiritual needs so children will be able to fully participate in society. 3. Minimum level of knowledge and skills so all children can transfer opportunities for further education or employment to one another.
SEI	1. SEI adopts a structural approach to the current socio-economic problems and is ultimately aimed at sustainably improving the socio-economic prospects of the population. 2. Furthermore, SEI is aimed at healthy public finances, reformation of economic structures, availability of investment incentives and creation of a social safety net.

This evaluation has two objectives:

- Firstly, it aims to offer the Dutch parliament a global overview about how funding via SONA has contributed to pre-defined programme objectives for the cooperation programmes.

- Secondly, the evaluation aims to make recommendations to Sint Maarten about how improvements initiated by the cooperation programmes should be preserved and sustained.

Results

The research questions in this evaluation involve four themes: effectiveness, sustainability, efficiency and impact of the three cooperation programmes. The research method for the evaluation has been described in paragraph 1.4 of this report and fully elaborated in Annex C. At the beginning of chapters 3 (effectiveness), 4 (sustainability), 5 (efficiency) and 6 (impact), a brief explanation has been provided about how we have answered each research question.

Conclusions

Based on activities carried out in all 66 projects, an in-depth examination of eight projects and the available interim and final reports for each programme, we can conclude the following concerning the effectiveness of the cooperation programmes:

1. The primary objectives of the cooperation programmes were aimed at realising social impact which was described in ambitious and abstract terms. For example, the aim of IVB was to "establish sustainable and effective public administration". Together with the lack of a baseline measurement, this made it difficult to measure the effect of the cooperation programmes. Given the position of St. Maarten, the available programme budget and the initially expected duration of four years, the goals were too ambitious. An example of this is the SEI programme objective of "reforming the economic structure". At the same time, such lofty ambitions are understandable given the challenges Sint Maarten was facing in 2008. It is worth mentioning that the cooperation programmes - and the political agreements between the Netherlands and Sint Maarten - were not tested for feasibility before they were agreed and carried out by Sint Maarten. Beforehand it was unclear whether implementing all projects within a cooperation programme would lead to programme objectives being realised.

2. Project proposals reflect the project's contribution to the social effects identified in the cooperation programme. The assessment by USONA involved assessing the feasibility of project proposals. The relationship between project objectives, results and activities in project proposals was then – partly via the intervention of USONA – strengthened and activities performed within the project were further specified. The intervention logic was confirmed in financing agreements between SONA and the government of Sint Maarten. This helped to increase the project's potential impact on society, while also focusing attention on realising activities defined in the financing agreement.

3. The final reports show that more than half of the planned activities were realised in 94% of the projects. More than 80% of planned activities were realised in approximately 85% of the projects. In this sense, the projects also made a positive contribution to the programme objectives. The table below shows the extent to which activities in projects were realised for each of the cooperation programmes:

Realization of activities within a project	IVB	OJSP	SEI
> 50%	91%	100%	93%
> 80%	83%	92,3%	80%

4. Final reports of the projects showed that most projects made a positive contribution to the objectives of programmes:

    a. The IVB projects have had a positive impact on establishment and reinforcement of the ministries; strengthening of High Councils of State; development of legislation and policy; development of information management within the government; improvement in the capacity of the tax authority and professional development at the Ministry of Finance. However, financial management in other parts of the government still needs to be improved.

    b. The educational projects have realised their activities, except for apprenticeships where a relatively low return was witnessed. . Pre-requisites for the improvement of education have been realised, such as curriculum development, improved housing, construction of a support structure, digital

student monitoring systems, competence development of teachers and school leaders and the purchase of teaching materials.

c. Within the SEI, infrastructure projects have improved traffic flow and improved rainwater and waste water drainage. Various measures have helped to realise the prerequisites for economic diversification, including the development of an economic model, competition policy, policy for clustering financial services and training and coaching of businesses in the SME sector.

We should mention that, based on the realisation percentages of project activities, conclusions cannot be drawn about the extent to which programme objectives were realised.

5. Considering interim and final reports, the following can be concluded for the various cooperation programmes:

a. IVB succeeded in performing virtually all projects: 97% of the total budget was invested in projects. This can partly be attributed to the Action Plan IVB that the government of St. Maarten has drafted in response to recommendations in the interim evaluation in 2011. One of the recommendations in the interim evaluation in 2011 was: "Identify crucial IVB projects, select a manager capable of implementing them and let the Council of Ministers monitor their progress." Sint Maarten has followed this recommendation and identified priorities and concrete results in the Action Plan IVB. In addition, we support the statement of the Sint Maarten government, which claims that projects in the IVB have had a positive impact on programme objectives. But an analysis has not been carried out into whether programme objectives have been fully met and whether there is synergy between the projects. The projects have helped to build legislative capacity, establish and strengthen the civil service, set up the High Councils of State and improve the supply of government services. Financial management and tax administration have also been improved, but some steps still need to be taken in both areas.

b. We can conclude that indicators in monitoring scans performed for the OJSP show positive and negative trends in OJSP sub-programmes. For example, the FO programme, which showed an increase in student delays in the last scan: at 4.3 months and 6.1 months respectively, results in the two years are well above the target delay of 1.7 months. The indicator for unemployment is a positive example; if both "study" and "work" are considered positive social pursuits, the combined share of these two activities is 70%, whereas the actual target was at least 50%. However, performance for education lagged (far) behind the programme's level of ambition. Implementing the projects may have significantly improved the education system in St. Maarten, but the project's level of ambition was too high for the selected interventions.

c. An interim evaluation has not been conducted for the SEI programme in St. Maarten. Nor has a final report for the SEI been delivered by the programme office. As a result, we cannot draw any conclusions about the extent to which the goals of the SEI programme have been realised.

6. External sources, concerning macro developments in the themes of the cooperation programmes, show the following picture:

- In terms of IVB programme objectives "strengthen civil service and governance" and "sound financial position", the Court of Auditors in St. Maarten and the Financial Supervisory Council have issued critical reports about the integrity of the civil service and administration - i.e. delays in drafting and determining budgets; amendment of budgets and annual accounts by the Sint Maarten government; and poor performance by the tax authority. These reports do not support the impression that the two programme objectives in the IVB have been realised. No relevant external reports could be found for the two other two programme objectives.

- In terms of OJSP sub-programmes "compulsory education: education for all" and "Social Training", figures concerning the increase in pupil numbers tend to suggest that the programme objective has been realised, when compared to the increase in the population aged four to fifteen years. We have not found any relevant external sources or figures for the other three sub-programmes of the OJSP.

- In terms of the eight themed areas of the SEI, we were able to access relevant external sources in six of the areas. This means economic data has not improved, nor has it deteriorated. Given the stagnating world economy during this cooperation programme, we see this as a positive sign about the objectives of the SEI being realised, because Sint Maarten is a small open economy.

Based on an in-depth analysis of the eight selected projects, we can conclude the following about the sustainability of the cooperation programmes:

1. We see that no feasibility studies were carried out to assess the financial sustainability of any of the three cooperation programmes prior to their start. This meant a certain risk was accepted at the political level. We believe that the financial sustainability of programmes, i.e. structurally embedding the maintenance and management of all project results into the budget of Sint Maarten, could have been focussed on in advance. This becomes clear when the total budget of the three cooperation programmes is compared to the annual budget of Sint Maarten: ANG 101.8 million compared to the annual budget of ANG 432 million (2012), or 23.5%.

2. The eight projects in our in-depth study show a mixed picture for financial sustainability:

    a. The IVB offers a mixed outlook. Improvements in tax administration have started to bear fruit. We understand that the government is financing a follow-up project, New Tax Phase 2, to increase its recovery and charge capacity. The ministries work with budgets that allow core tasks to be continued, which allows registers and information systems to remain operational and competencies to be further developed.

    b. The two educational projects in the in-depth study, and the final reports of OJSP projects, show that school boards are able to secure financial sustainability for the results achieved under the OJSP via a lump sum subsidy, which excludes major maintenance in schools.

    c. The financial sustainability of infrastructure projects in the SEI appears to have been reasonably secured via the road management plan and the annual budget for maintenance. The government has made a substantial contribution to most of the policy areas in the SEI. For example, the in-depth investigation revealed that the funding needs of the tourist office are twice as high as the annual grant.

3. There is a mixed outlook concerning institutional sustainability, and the incorporation of knowledge and experience into policy:

    a. Sint Maarten has followed the recommendation to enhance institutional sustainability, as mentioned in the interim IVB evaluation in 2011. Institutional and policy-related sustainability for IVB has also been safeguarded for the most part. The new administrative organization has been legally and politically anchored; HR policy has been formulated and seems to have been introduced in practice; digital information, accounting systems and training seems to be in progress.

    b. Institutional and policy-related sustainability for OJSP has been largely safeguarded by legally supporting policy for FO, VSBO and SBO. Various policy areas, such as language policy and student care, are the legal responsibility of school boards and, as far as we can tell, have been embedded into the school boards' policy. The OJSP programme Monitor recommends developing an action plan aimed at realising the objectives. Such a plan could contribute to the sustainability of the OJSP. This plan has not yet been drawn up by the government of Sint Maarten.

    c. Due to political changes in Sint Maarten, it was a challenge to embed (the results of) projects into government policy. For example, the SEI project "Zoning Sint Maarten" has been hindered by political changes / confusion. At administrative level, the project is well safeguarded in the organization (Vromi), but the plan still has not been implemented because all plans are still in the adoption process. When projects show direct, tangible results, it appears to be easy to maintain or further develop policy or institutions. A good example is the IVB project "Public Service Centre".

This project is clearly having a positive effect on the population of Sint Maarten and, as a result, various ministries have offered more support to the project, thus improving the project's success.

4. Finally, when working with people from the government itself, we noticed a "learning curve" in terms of project management experience. This was an important side effect of the cooperation programmes and contributed to institutional sustainability. This was not so much the case when working with temporary/insourced employees In four of the eight projects we studied in-depth, we were not convinced that institutional and policy-related sustainability has been safeguarded.

Based on an in-depth analysis of eight selected projects in Sint Maarten, we can conclude the following about the efficiency of the cooperation programmes:

1. In terms of deliverables within projects, people and resources were generally deployed efficiently. This applies to projects in all three of the cooperation programmes. There were mixed fortunes concerning the efficiency of the more ambitious project objectives (social effect). Most of the projects have been quite effective considering the available budget (IVB project "Public Service Centre", OJSP project "Cycle 2 FO", SEI projects concerning traffic flow), while other projects have not (yet) been very effective at all (IVB project "New Tax Authority Sint Maarten", SEI project "Zoning SXM"). All things considered, these projects have (thus far) had little impact on society and cannot be regarded as efficient.

2. The fact that most of the eight projects studied in-depth have helped to achieve programme objectives, can partly be attributed to the role played by USONA in supervising the design and implementation of projects.

3. The underlying principle of the cooperation programmes is that the government of Sint Maarten bears responsibility for submitted projects, from writing the proposal to the evaluation. The Sint Maarten government was responsible for ensuring that all proposed projects would help to realise the objectives of the cooperation programmes. Reprioritisation took place while the cooperation programmes were being implemented. This reprioritisation was aimed at increasing the sustainability, efficiency and effectiveness of the programmes and was partly based on the results of interim evaluations. The aim was to improve compatibility between projects and policy areas, and to thus achieve higher efficiency in the cooperation programmes..

4. There was a mixed picture concerning the efficiency with which cooperation programmes were implemented. The stakeholders – the governments of the Netherlands and Sint Maarten, SONA and its executive organisation USONA – have actively promoted efficient use of funds from cooperation programmes by reprioritising and granting extensions. Besides this, none of the stakeholders involved in regularly shaping and assessing project proposals visibly intervened in order to safeguard the efficiency of cooperation programmes: project proposals were assessed individually, and not comparatively, and normally in the order they were received. This method complies with procedural arrangements for the cooperation programmes between the Netherlands, Sint Maarten, SONA and USONA. Nevertheless, this has limited the efficiency of the cooperation programmes as a whole.

Based on a general assessment of effectiveness, an in-depth examination of eight selected projects in Sint Maarten and the reports for each programme, we can conclude the following about the impact of the cooperation programmes:

1. Considering the position of Sint Maarten in 2008 in all thematic areas of cooperation programmes, we can conclude that the cooperation programmes have had a positive impact on Sint Maarten's society. At the same time, we can conclude that the objectives of the cooperation programmes have not been realised to some extent. The following factors explain this:

    a. In Sint Maarten, many projects were carried out in cooperation programmes at a time when the government of Sint Maarten was facing a major transition. Many parts of public administration in Sint Maarten had to be built from scratch when programmes were being implemented. Beforehand, one could have expected this to jeopardise the impact (and effectiveness and sustainability) of the cooperation programmes.

b. As far as the cooperation programmes are concerned, the available budget is high in relation to the budget of Sint Maarten (23.5% of annual national budget). This relatively high budget was spread across many projects, making project management a great burden on the government apparatus.

c. The measures to be taken in the programmes were identified, but an assessment was not carried out in advance to see whether these measures would have the biggest possible impact on programme objectives. It is impossible to tell whether the investments would have had more impact if a feasibility study had been carried out for the programmes. Program feasibility was also not addressed when monitoring the programmes.

2. We see the previously identified learning curve in project management and the role of policy as a positive impact of the cooperation programmes.

Recommendations to Sint Maarten

1. We recommend the government of Sint Maarten to safeguard the impact of projects financed from SONA resources, by determining whether or not each project has been embedded in government policy and, if so, whether other financial or institutional resources can be tapped than those of the government itself. Any cooperation with third parties requires clear understanding of everyone's interests and clear collaboration agreements.

   We also advise the government of Sint Maarten to determine exactly which activities and replacement investments are needed over time in order to maintain the impact of the projects. On this basis, clear choices have to be made about which project results have priority, so appropriate attention and budget can be assigned to the most important achievements..

   Finally, we recommend identify officials from the Sint Maarten government who have gained a lot of experience with projects in cooperation programmes. The knowledge and experience of these government employees makes them valuable human resources for the government. We thus recommend assigning these personnel to important new projects and programmes, so their past experiences can be used effectively.

2. Sint Maarten has now been an autonomous country for five years and remains a country in development. We recommend the government of Sint Maarten to formulate specific objectives when new projects are started, which are financed from its own budget, measurable and realistic (in consultation with project stakeholders). We also recommend performing a baseline assessment on indicators used to measure its objectives, so the starting position will be clear. This will allow the government to clearly determine whether results are actually are achieved., and to better determine which circumstances contributed to good or bad project results.

   We also recommend the government of Sint Maarten to select specific components which will require government attention (in terms of money and manpower) in the future. By exercising more central influence on government projects that will be implemented in the future, it will be possible to increase the focus, effectiveness, sustainability and impact of government projects

3. Good results were realised in projects involving the realisation of physical infrastructure or the purchase and commissioning of production facilities. It was more difficult to realise objectives that focussed on interventions in human (cultural, organizational) behaviour.

4. We recommend the government of Sint Maarten to precisely determine the goals and expected results of projects, and to shape activities in projects so realised objectives and results can be monitored during project implementation. Because projects aimed at changing human behaviour can be complex, it is essential to engage the right knowledge (i.e. psychologists, behavioural scientists, experts or organisational change experts) in order to guarantee success.

Inhoudsopgave

1. Introductie en leeswijzer

Voor u ligt het eindrapport van de evaluatie van de samenwerkingsprogramma's van de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (hierna: SONA) in de periode 2008-2014 in Sint Maarten. PwC heeft deze evaluatie uitgevoerd in de periode maart – oktober 2015. Daarnaast heeft PwC dezelfde evaluatie uitgevoerd van de samenwerkingsprogramma's op Curaçao en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

1.1. Opdrachtgever

De evaluatie is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Directie Koninkrijksrelaties. De evaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie, onder onafhankelijk voorzitterschap van Peter Benschop[1] en Dick van den Bosch[2]. De begeleidingscommissie bestond daarnaast uit de volgende personen[3]:

- Mariëlle Capello (BZK, directie Koninkrijksrelaties);
- Rachel Crowe (BZK, directie Koninkrijksrelaties);
- Bianca van der Lee (Vertegenwoordiging van Nederland in Sint Maarten);
- Jeroen Thielemans (USONA).

1.2. De samenwerkingsprogramma's van SONA op Sint Maarten

De samenwerkingsprogramma's van SONA op Sint Maarten betreffen drie programma's:

- het samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB);
- het samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren (OJSP);
- het samenwerkingsprogramma Sociaal-Economisch Initiatief (SEI).

Een gedetailleerde beschrijving per programma, inclusief de aantallen en typen projecten die binnen elk programma zijn uitgevoerd, is opgenomen in Bijlage A bij dit rapport. De drie programma's werden uitgevoerd door uitvoeringsorganisatie USONA.

De governancestructuur van de samenwerkingsprogramma's wordt in paragraaf 2.2.1 nader toegelicht.

1.3. Doel en scope van de evaluatie

De evaluatie heeft een tweeledige doelstelling: [4]

- Ten eerste is het de bedoeling dat het Nederlandse parlement een globaal beeld krijgt op welke wijze de financiering via SONA heeft bijgedragen aan het behalen van de vooraf geformuleerde programmadoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI.
- Ten tweede is de evaluatie bedoeld om aanbevelingen aan de overheid van Sint Maarten te doen op welke wijze zij de door de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen kunnen verduurzamen en voortzetten.

De uitwerking van de eerste doelstelling van dit onderzoek – een globaal beeld op welke wijze de financiering via SONA heeft bijgedragen aan het behalen van de vooraf geformuleerde programmadoelstellingen van de

---

[1] Peter Benschop was ten tijde van zijn voorzitterschap van de begeleidingscommissie coördinator Cluster Digitale Identiteit bij BZK. Hij zat de eerste twee bijeenkomsten voor, respectievelijk in maart en april 2015.
[2] Dick van den Bosch is hoofd Wetgeving Wonen en Rijksdienst bij BZK. Hij zat de besprekingen van het (concept-) eindrapport voor in september en oktober 2015.
[3] De overheid van Sint Maarten is door BZK uitgenodigd deel te nemen aan deze begeleidingscommissie, maar heeft hier geen gebruik van gemaakt.
[4] Ministerie van BZK, *Terms of Reference Eindevaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA*, pagina 2.

samenwerkingsprogramma's – is geoperationaliseerd door middel van de behandeling van vier onderzoeksvragen:[5]

1. *"Effectiviteit*: In hoeverre heeft de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's bijgedragen aan het behalen van de hoofddoelstelling van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's?

2. *Duurzaamheid*: Hebben de investeringen bijgedragen aan een structurele verbetering van de in de programma's geformuleerde doelstellingen in de voormalige Nederlandse Antillen? Hebben de overheden in het Caribische deel van het Koninkrijk stappen ondernomen om de vanuit de programma's ingezette verbeteringen/wijzigingen in het eigen beleid op te nemen? En welke (aanvullende) stappen zouden daartoe nog ondernomen kunnen of moeten worden?

3. *Efficiency*: In welke mate zijn de beschikbare middelen voor de SONA-programma's nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed? In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

4. *Impact*: Een globaal beeld wat de impact is geweest van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's. Wat zijn de consequenties van de vanuit de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen/wijzigingen."

1.4. Onderzoeksaanpak

Het evaluatieonderzoek omvatte zes hoofdactiviteiten:

1. vormgeven en vaststellen van de onderzoeksaanpak en in het bijzonder het toetsingskader;
2. dossieronderzoek van alle 66 projecten in de samenwerkingsprogramma's, die zijn uitgevoerd op Sint Maarten;
3. verkennende interviews met USONA, de Vertegenwoordiging van Nederland en de projectcoördinatoren van de SONA-programma's van de overheid van Sint Maarten;
4. selectie van acht projecten voor verdiepend onderzoek;
5. uitvoeren van het verdiepende onderzoek, waaronder:

    a. verdiepend dossieronderzoek voor elk van de acht projecten;
    b. interviews met de projectuitvoerders van de projecten;
    c. interviews en overige gesprekken met de (beoogde) eindgebruikers van de projecten;
    d. synthese en analyse van de verzamelde gegevens;

6. opstellen van dit eindrapport.

Uitgangspunt bij het vormgeven van deze onderzoeksaanpak is geweest dat wij gestreefd hebben naar een feitelijk onderbouwde conclusie te geven over de doelrealisatie (effectiviteit) van alle projecten in de samenwerkingsprogramma's en dit oordeel verder onderbouwen middels een verdiepend onderzoek naar acht projecten die een representatief beeld van de programma's geven. Het verdiepend onderzoek is tevens gericht op de beantwoording van de vragen over duurzaamheid, efficiëntie en impact van de samenwerkingsprogramma's. Dit is in de acht projecten onderzocht, om voldoende diepgang van het onderzoek te garanderen. Daarmee zijn onze bevindingen en conclusies over duurzaamheid, efficiëntie en impact van de samenwerkingsprogramma's gebaseerd op een onderzoek in een selectie van de projecten en daarnaast op de beschikbare informatie uit rapportages over de programma's als geheel.

De helft van de projecten voor het verdiepende onderzoek is geselecteerd op basis van budgettaire omvang. De andere helft is geselecteerd op basis van inhoudelijke spreiding. Deze spreiding is tot stand gekomen door gesprekken met een aantal stakeholders, vaak (eind)verantwoordelijken van de verschillende samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI.

[5] Ministerie van BZK, *Terms of Reference voor de evaluatie van de samenwerkingsprogramma's percelen 1, 2 en 3*.

De in het onderzoek gemaakte keuzes – waaronder de gehanteerde aanpak, het toetsingskader, de werkwijze van het dossieronderzoek, de selectie van projecten voor het verdiepende onderzoek en de structuur van deze eindrapportage – zijn akkoord bevonden door de begeleidingscommissie van de evaluatie.

De onderzoeksaanpak, het toetsingskader en de wijze van selectie van projecten zijn in detail beschreven in bijlage C (pagina 90) van dit rapport.

1.5. Auteurs van het rapport

Dit rapport is opgesteld door het evaluatieteam van PwC uit Nederland en Curaçao. Dit team bestond uit de volgende personen:

- George Alders (projectleider);
- Marius van Noort;
- Lars Canté;
- Bas Warmenhoven;
- Janice Tjon-Sien-Kie;
- Bob Hoogendoorn;
- Jenice Andrea.

Eindverantwoordelijk voor de evaluatie was Peter van Driel.

1.6. Inhoud van het rapport en leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken behandelen wij de volgende zaken:

- Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de context en achtergrond van Sint Maarten.
- Hoofdstuk 3 bevat onze bevindingen en conclusies over de effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 4 bevat onze bevindingen en conclusies over de duurzaamheid van de resultaten van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 5 bevat onze bevindingen en conclusies over de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 6 bevat onze bevindingen en conclusies over de impact van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 7 bevat de aanbevelingen voor de overheden van Sint Maarten en Nederland.

Naast deze concluderende hoofdstukken bevat het rapport een aantal bijlagen met achtergrondinformatie en meer gedetailleerde bevindingen:

- Bijlage A bevat een beschrijving van de samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI op Sint Maarten.
- Bijlage B bevat onze gedetailleerde bevindingen op het niveau van individuele projecten.
- Bijlage C bevat de verantwoording van het uitgevoerde onderzoek, waarin de onderzoeksactiviteiten en de gemaakte keuzes worden toegelicht.
- Bijlage D bevat een overzicht van de geïnterviewde personen.

2. Context Sint Maarten

2.1. Ontwikkelingen 2004 – 2014

Ten behoeve van een analyse en oordeel over de samenwerkingsprogramma's op Sint Maarten, vinden wij het van belang de context van Sint Maarten op staatkundig gebied (ten behoeve van het programma IVB), economisch gebied (ten behoeve van het programma SEI) en sociaal gebied (ten behoeve van het programma SEI/OJSP) in de kern weer te geven. Over de ontwikkelingen op deze drie gebieden zijn diverse recente rapporten en macro(-economische) studies verschenen, die wij gebruiken om de context te schetsen. PwC heeft geen eigen onderzoek verricht naar de status en ontwikkelingen van Sint Maarten op de drie genoemde gebieden.

2.1.1. Staatkundige ontwikkeling

De staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden zijn vastgelegd in het Koninkrijkstatuut uit 1954. In dit Statuut is de staatskundige relatie tussen de landen van het Koninkrijk vastgelegd. Uitgangspunt van het Statuut is een rechtsorde waarbij de landen hun eigen belangen zelfstandig behartigen, de gezamenlijke belangen verzorgen en elkaar bijstaan waar en wanneer nodig. Tot 10 oktober 2010 bestond het Koninkrijk der Nederlanden uit de landen Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen. Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba waren eilandgebieden binnen het land Nederlandse Antillen.

Op 23 juni 2000 vond op Sint Maarten een volksraadpleging plaats over de gewenste status van het eiland op staatkundig gebied. 68,9% van de bevolking van Sint Maarten stemde voor de status van land binnen het Koninkrijk. De opkomst was 55,7%.

Op 5 maart 2004 is de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen (hierna: BFV)[6] ingesteld. Deze werkgroep had de taak om door de eilanden en het land gewenste veranderingen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen binnen de Nederlandse Antillen in kaart te brengen en aanbevelingen voor verbeteringen te doen. Op 8 oktober 2004 bracht de werkgroep haar advies uit. De belangrijkste analyse van de werkgroep was dat er 'grote ontevredenheid bestaat over het staatsverband van de Nederlandse Antillen. Het draagvlak daarvoor is nagenoeg verdwenen. De dubbele bestuurslaag [landsregering en eilandsbestuur, PwC] belemmert bovendien een effectieve oplossing van maatschappelijke vraagstukken zoals armoedebestrijding, onveiligheid, economische ontwikkeling en beheersing van de openbare financiën'.[7]

De kern van het advies van de werkgroep luidde het opheffen van het land Nederlandse Antillen, het toekennen van de status van land aan de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten en om van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zogenaamde Koninkrijkseilanden te maken. Hiermee kwam het advies van de werkgroep overeen met de wens van de bevolking van Sint Maarten. Naast het advies over de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk, heeft de werkgroep ook adviezen uitgebracht over rechtsorde, financiële verhoudingen en bestuurskracht.

De opvolging van het advies van de werkgroep BFV werd in 2005 en 2006 ter hand genomen. Er volgden diverse Rondetafelconferenties, waarin het land Nederlandse Antillen en Nederland overleg voerden over de voorwaarden voor de staatkundige vernieuwing en afspraken die hierbij gemaakt moesten worden op het gebied van rechtsorde, financiën en bestuurskracht. Op 2 november 2006 werd een slotakkoord bereikt over de toekomst van Curaçao en Sint Maarten als landen binnen het Koninkrijk.[8] In oktober 2009 werd bekendgemaakt dat de voorgenomen staatkundige hervormingen op 10 oktober 2010 zullen ingaan, mits aan een aantal voorwaarden van tijdige invoering van wetgeving is voldaan.[9]

---

[6] De werkgroep BFV is destijds ingesteld door de Nederlands-Antilliaanse minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken, de heer Richard F. Gibson en de Nederlandse minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties, de heer Thom C. de Graaf. De werkgroep werd voorgezeten door de heer E.A.V. (Papy) Jesurun, oud-gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen.

[7] Advies Werkgroep BFV Nederlandse Antillen, 8 oktober 2004, p. 6.

[8] Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten, 2 november 2006, Den Haag.

[9] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 568, nr. 55, p. 3.

Zowel Nederland als de Nederlandse Antillen hechtten in de aanloop naar 10 oktober 2010 grote waarde aan een ordentelijk ontmantelings- en transitieproces. Het toekomstige land Sint Maarten moest zich voorbereiden op haar nieuwe taken en verantwoordelijkheden als land. In 2005 en 2006 is op Sint Maarten het huidige en het gewenste voorzieningenniveau geïnventariseerd in het licht van artikel 43 van het Koninkrijkstatuut. Daarnaast is de optimale omvang van de collectieve sector geïdentificeerd en zijn de macro-economische en financieel economische consequenties hiervan voor de eilandfinanciën berekend. De algemene uitkomst is dat Sint Maarten in principe de zaken goed voor elkaar heeft in vergelijking met de beschikbare voorzieningen van de omringende landen, bijvoorbeeld Aruba. In vergelijking met Aruba, Curaçao of Nederland scoort Sint Maarten in de beleving van belanghebbenden beduidend lager. De terreinen die in dit verband genoemd worden betreffen de infrastructuur, de beschikbare kennis, competentie van het ambtenarenapparaat, de toegankelijkheid en betaalbaarheid van collectieve voorzieningen en de financiële duurzaamheid.[10]

Opgemerkt moet worden dat de transitieopgave voor Sint Maarten groot was. Tot de transitie op 10 oktober 2010 werden veruit de meeste 'landstaken' van de Nederlandse Antillen in Willemstad, Curaçao, uitgevoerd. Het grootste deel van het Antilliaanse ambtelijke apparaat bevond zich dan ook op Curaçao. Sint Maarten moest met haar nieuwe verantwoordelijkheid als land binnen het Koninkrijk vanuit overheidswege veel nieuwe functies en taken opzetten en inrichten. Dit betekende dat de uitdagingen binnen het samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht (IVB) groot waren.

In de aanloop naar de overgang naar land heeft Sint Maarten een verkenning uitgevoerd naar wenselijke invulling van het programma IVB. Dit heeft geresulteerd in een 'framework' voor de verdere ontwikkeling van Sint Maarten. De kern hiervan laat zich samenvatten: '*A strong, compassionate and decivise St. Maarten*'. [11]

Het samenwerkingsprogramma IVB Sint Maarten verbindt de elementen die voortvloeien uit de evaluatie van het samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling 2002 – 2007, de resultaten van de voorzieningen-niveaustudie, het strategisch 'framework document', ministeriele transitieplannen en criteria ten aanzien van de deugdelijkheid van bestuur. Het samenwerkingsprogramma IVB is hiermee uitgekomen op de volgende vier programmalijnen:[12]

5. Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur;
6. Goede financiële positie;
7. Kwaliteit wet & regelgeving;
8. Modernisering Overheid.

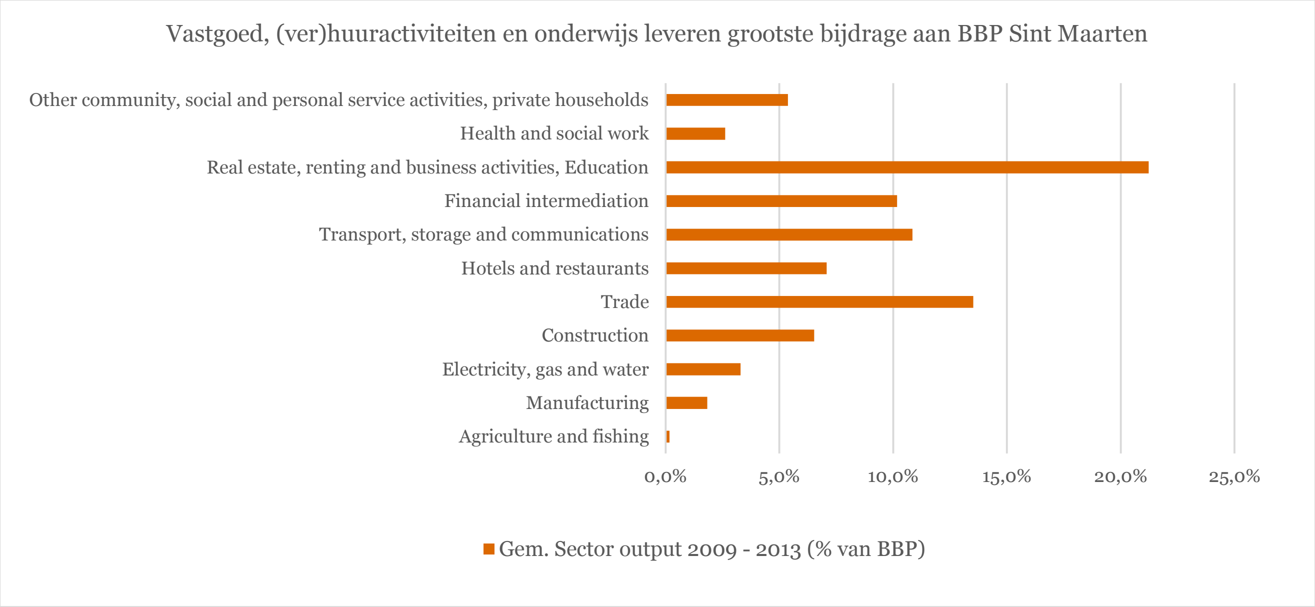
2.1.2. *Economische ontwikkeling*

Economie in kerncijfers

In relatie tot het samenwerkingsprogramma SEI zijn de volgende belangrijkste economische feiten van Sint Maarten te geven. De gegevens van het *Department of Statistics* van Sint Maarten laten zien dat de grootste bijdrage aan de Sint Maartense economie de afgelopen jaren gemiddeld genomen (2009 – 2013) door 'Real Estate, renting and business activities and Education' geleverd worden met een bijdrage van 21,2% van het bruto binnenlands product (hierna: BBP) van Sint Maarten. Opvolgend leveren de sectoren 'trade' en 'transport, storage and communications', met een bijdrage van respectievelijk 13,5 en 10,8% eveneens een grote bijdrage aan de Sint Maartense economie.

---

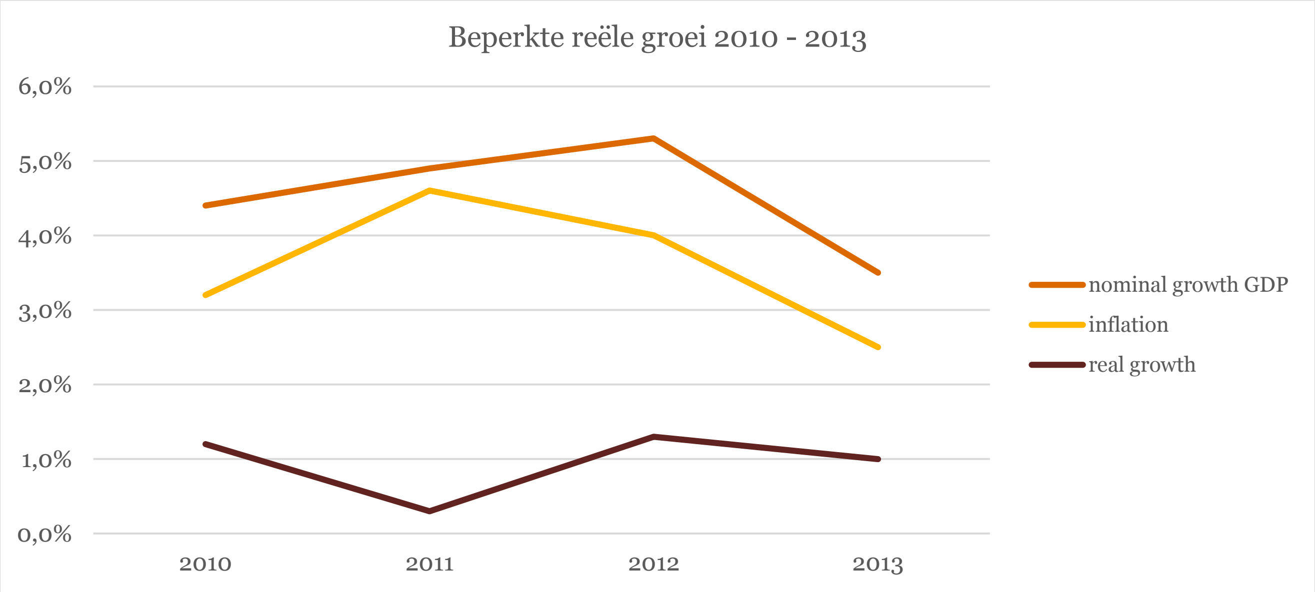
[10] Eilandgebied Sint Maarten, *Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht 2008 – 2012*, mei 2008.
[11] Eilandgebied Sint Maarten, *A strong compassionate and decisive St. Maarten; Framework report for the policy of St. Maarten*, september 2006.
[12] Eilandgebied Sint Maarten, *Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht 2008 – 2012*, mei 2008, p.8.



Bron: Statistical Yearbook 2014 Department of Statistics Sint Maarten, PwC

'Toerisme' wordt in bovenstaand overzicht niet als een zelfstandige sector benoemd, maar diverse sectoren leveren hier zeker een belangrijke bijdrage aan (*Real estate, renting, hotels and restaurants, transport, trade, construction*, et cetera). Voorts valt op dat de grootste sector in bovenstaand overzicht in feite een optelling is van twee sectoren: '*Real estate, renting and business activities*' en '*Education'*. Dit verklaart zeer waarschijnlijk waarom deze sector de grootste bijdrage aan het BBP van Sint Maarten levert.

De Sint Maartense economie laat over de afgelopen vijf jaar een beperkte reële groei zien.



Bron: Statistical Yearbook 2014 Department of Statistics Sint Maarten, PwC

Analyse Sint Maartense economie

Het International Monetary Fund (IMF) houdt jaarlijkse bilaterale gesprekken met haar leden. In de gesprekken met Curaçao en Sint Maarten die gehouden zijn in 2014, geeft het IMF de volgende analyse die betrekking heeft op de (Curaçaose en) Sint Maartense economie:[13]

> *'After some initial slippages, both countries have brought their fiscal policies in compliance with the fiscal rules that had been agreed with the Netherlands in 2010 in exchange for significant debt relief. (...) Sint Maarten has been recovering, growing by about 1 percent on average over 2012-13, thanks to the ongoing recovery in the United States (the source of 60 percent of its tourists) and the construction of the Simpson Bay causeway. The improving global outlook and the recovery in tourism are expected to support economic activity in the near term, especially in Sint Maarten.*
>
> ***Executive Board Assessment***
>
> *The authorities of both countries have made important efforts to strengthen their underlying fiscal position. Looking forward, they should continue to gear fiscal policy toward supporting ongoing external adjustment and building buffers. (...) For Sint Maarten, strengthening the tax administration to tackle declining tax compliance and fund its newly acquired functions is critical. The latter could also be bolstered by increased contributions to the budget by public companies. The next government after the coming elections should build on the current administration's efforts to keep public wage developments in check, including by reviewing the existing indexation mechanisms.*
>
> *Significantly greater effort is needed in tackling structural impediments to growth and job creation. A dynamic private sector, which is the linchpin of sustained growth in the medium term, requires tackling the maze of permits and licenses, which has hampered investment and innovation. Rigid labor laws and the system of welfare payments for unemployed should be reviewed, to shift emphasis from protecting jobs to protecting workers, facilitate needed cyclical adjustments in the workforce, and ensure adequate incentives and support for job search by the unemployed. Restrictions to hiring foreign workers should be removed, while at the same time ensuring that all workers (local and domestic) are afforded adequate labor conditions. (...) Finally, both governments should improve the statistical infrastructure and data — which are presently not adequate for effective macroeconomic analysis, surveillance, and policy response — through greater investment and, where appropriate, technical assistance.'*

Het *Rabobank Country Report 2013* over Sint Maarten geeft kernachtig de volgende analyse van de Sint Maartens economie:[14]

'Sterke punten

- Hoog inkomensniveau. Vergeleken met andere landen in de regio, kent Sint Maarten een relatief hoge levensstandaard met een inkomen per hoofd van de bevolking van USD 22.179 in 2011. Dit geeft het land enige mogelijkheid om zich aan te passen in economisch moeilijke tijden.

Zwakke punten

- Vertraging in het opzetten van een institutioneel raamwerk. In oktober 2010 werd Sint Maarten een autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Sinds die tijd heeft Sint Maarten haar institutionele raamwerk uitgebreid, hoewel het proces langzamer vooruitgaat dan verwacht.

- Smalle economische basis. Ongeveer 80% van de Sint Maartense economie bestaat uit toerisme, waarbij een substantieel deel van de toeristen uit de VS komt.

- Zwakke externe positie. Een groot tekort op de lopende rekening en een laag niveau van de deviezenreserves binnen de monetaire unie, stelt Sint Maartense economie bloot aan externe

[13] IMF Press Release No. 14/384 on Country Report No. 14/239, Curaçao and Sint Maarten, August 27, 2014.
[14] *Rabobank Country Report Sint Maarten*, 4 september 2013. Vertaling PwC.

liquiditeitsrisico's. De Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten heeft een importdekking van slechts 3,3 maanden.’

2.1.3. *Sociale ontwikkeling*

UNICEF heeft in 2013 onderzoek laten doen naar de situatie van kinderen en jongeren op Sint Maarten. Wij geven ten behoeve van de achtergrond voor het OJSP de belangrijkste conclusies ten aanzien van kinderen en jeugd weer.[15]

Thema	Behaalde resultaten	Uitdagingen
Gezondheid	• Lage kindersterfte • Aanpak HIV	• Vaccinatiegraad kinderen nog te laag • Hoog percentage tienerzwangerschappen • Steeds meer kinderen met overgewicht of obesitas • Informatiesystemen met betrekking tot gezondheid moeten verbeterd worden
Onderwijs	• Verplicht onderwijs en hoge mate van toegang • Verbeterde structuur van het ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport	• Beperkingen in de onderwijskwaliteit • Kinderen en jongeren buiten het onderwijssysteem • Behoefte aan meer dagopvang en naschoolse activiteiten • Ontbrekend integratiebeleid voor migrantenkinderen
Bescherming	• De ontwikkeling van een systeem voor kinderbescherming • Wetgeving met betrekking tot kinderbescherming	• Versnelde veranderingen in gezinsdynamiek • Huiselijk geweld • Kinderen die in aanraking komen met Justitie • Gebrek aan bescherming voor migrantenkinderen (en vrouwen)

2.2. *SONA: Samenwerkingsprogramma’s binnen het Koninkrijk*

Ten behoeve van een analyse en oordeel over de samenwerkingsprogramma’s op Sint Maarten, vinden wij het van belang tevens de context van de samenwerkingsprogramma’s in de kern weer te geven. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden in de eerste periode van de samenwerkingsprogramma’s (2004 – 2007) en de tweede periode (2008 – 2014).

2.2.1. *Eerste periode 2004 – 2007*

In 2002 heeft de Werkgroep Uitvoering samenwerkingsrelatie Nederlandse Antillen – Nederland (werkgroep-Wijers) op verzoek van de toenmalige Nederlandse Antillen en Nederland advies uitgebracht over de oprichting van een ontwikkelingsfonds. Kern van dit advies was dat de effectiviteit van de wijze van samenwerking tussen de toenmalige Nederlandse Antillen en Nederland vergroot kon worden door oprichting van een dergelijk fonds. Tevens zou hiermee het bureaucratische proces van het beheer van de samenwerkingsmiddelen en de rechtstreekse bemoeienis van de zijde van de Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse politiek geminimaliseerd kunnen worden.[16]

De leden van de Tweede Kamer stemden tijdens de begrotingsbehandeling in 2002 in met het Nederlandse standpunt ten aanzien van de adviezen van de werkgroep-Wijers over het Ontwikkelingsfonds. De minister-president van de toenmalige Nederlandse Antillen stemde op 11 februari 2003, namens de Raad van Ministers, in met de uitvoering van de adviezen inzake het Ontwikkelingsfonds.

[15] United Nations Children’s Fund (UNICEF), *De situatie van kinderen en jongeren op Sint Maarten*, 2013.
[16] *Nieuwe kaders, nieuwe kansen*, Eindrapport van de Werkgroep samenwerkingsrelatie Nederlandse Antillen – Nederland, Den Haag, 27 juni 2002.

2.2.1.1. Oprichting SONA

SONA werd in lijn met het advies van de werkgroep Wijers opgericht op 1 oktober 2004. SONA heeft – in lijn met de samenwerkingsprogramma's gestart in 2002 – als doel een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de toenmalige vijf Eilandgebieden Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba door zelfstandige en professionele toewijzing van middelen aan projecten. Hiertoe beheert SONA ontwikkelingsfondsen en tracht zij haar doel te bereiken door:[17]

a. "het doen toetsen en beoordelen van de door de landen of de afzonderlijke Openbare Lichamen ingediende aanvragen voor financiering van projecten in het kader van de tussen donoren en de landen of de Openbare Lichamen overeengekomen samenwerkingsprogramma's;
b. het doen toewijzen van middelen aan goedgekeurde projecten;
c. het doen controleren van de prestaties, voorgang en kwaliteit bij de uitvoering van projecten;
d. het faciliteren van overleg tussen de donoren, de landen en de Openbare Lichamen in het kader van het samenwerkingsbeleid;
e. het uitvoeren van ontwikkelingsprojecten."

Voor de uitvoering van haar activiteiten heeft SONA met het Nederlandse adviesbureau Berenschot een managementovereenkomst afgesloten voor het beheer van de ontwikkelingsgelden met alle bijbehorende werkzaamheden. Berenschot heeft hiertoe de Antilliaanse Vennootschap NAO opgericht met Berenschot als 100% aandeelhouder. NAO N.V. treedt op als de Uitvoeringsorganisatie SONA. De werkzaamheden zijn ondergebracht bij USONA.[18] USONA was verantwoordelijk voor:

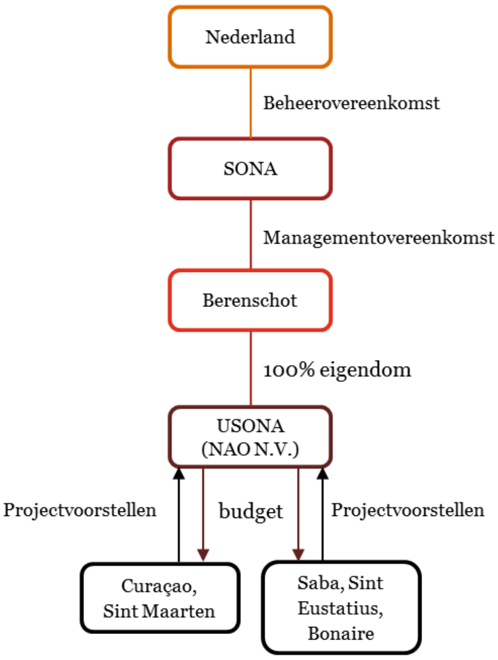
het beoordelen van projectvoorstellen;
het begeleiden en waar nodig bijsturen van projecten in uitvoering;
het beoordelen van betalingsverzoeken en het doen van betalingen; en
het verzorgen van de projectadministratie.

Met de oprichting van SONA in 2004 hadden Nederland en de toenmalige Nederlandse Antillen geen rechtstreekse bemoeienis met het beheer van de samenwerkingsgelden en de uitvoering van projecten. Hiermee werd invulling gegeven aan de kern van de adviezen van de werkgroep Wijers: de effectiviteit kon verder vergroot worden en de bureaucratie en rechtstreekse bemoeienis van de politiek was geminimaliseerd. Nederland keerde de samenwerkingsgelden uit op basis van een beheersovereenkomst met SONA, de toenmalige Nederlandse Antillen en later landen en Openbare Lichamen konden projectvoorstellen indienen die door USONA beoordeeld en al dan niet gehonoreerd konden worden.

[17] Statuten SONA, 2004.
[18] USONA Jaarverslag 2004.

Schematisch kan de governance van de samenwerkingsprogramma's SONA als volgt worden weergegeven:

Governancestructuur samenwerkingsprogramma's



2.2.1.2. Samenwerkingsprogramma's 2002-2007

De eerste reguliere samenwerkingsprogramma's betreffen Bestuurlijke Ontwikkeling (hierna: BO), Duurzame Economische Ontwikkeling (hierna: DEO) en Onderwijs. De oorspronkelijke looptijd van deze samenwerkingsprogramma's was van 2002 tot 2006. De looptijd van de programma's zijn daarna verlengd met één jaar tot en met 2007.

De volgende cijfers zijn beschikbaar over de samenwerkingsprogramma's uit deze periode:

SONA-projecten 2002 – 2007	Aantal projecten in uitvoering	Aantal projecten afgerond	Toegekende budgetten (mln. ANG)	Verplicht (mln. ANG)	Betaald (mln. ANG)
Bestuurlijke Ontwikkeling (BO)[19,20]	8	11	15,3	10,8	4,6
Duurzame Economische Ontwikkeling (DEO)[21]	2	3	9,0	n.b.	n.b.
Onderwijs[22]	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.

Doelstellingen BO

Het doel van het programma Bestuurlijke Ontwikkeling (BO) was het verhogen en versterken van de kwaliteit van het openbaar bestuur:

- kwaliteit van bestuur: democratisch gehalte, transparantie, integriteit
- ambtelijke organisatie: optimaliseren van de doelmatigheid en doeltreffendheid onder andere door beter gebruik te maken van informatietechnologie

[19] Ecorys, *Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002 – 2006*, 29 juni 2007.
[20] Stand per 31/12/2006.
[21] BGSI, *Evaluation of the Cooperation Program for Sustainable Economic Development 2004 – 2007, Chapter 4: Sint Maarten Government Report*, Final Report July 2007.
[22] Voor het programma hebben wij geen specificatie aangetroffen voor het eilandgebied Sint Maarten. Ook hebben wij geen evaluatie van dit programma over deze periode aangetroffen.

- dienstverlening overheid aan samenleving: verhogen van de klantvriendelijkheid, betrouwbaarheid en mate van tevredenheid van de burger

De conclusies uit de evaluatie van de BO-projecten luidden:[23]

- *'St. Maarten richt zich voor wat betreft de bestuurlijke ontwikkeling zichtbaar op de toekomst. Er is sprake van een duidelijke visie en koers;*
- *Het bestuur van Sint Maarten participeert nog onvoldoende in activiteiten op het gebied van onder andere integriteit. Dit beperkt de voortgang op indicatoren terzake;*
- *Het huidige stelsel van indicatoren wordt nog onvoldoende benut. Teneinde de bruikbaarheid te verhogen zal meer op resultaten, centrale registratie en verantwoording gefocust moeten worden;*
- *Op dit moment is het nog te vroeg om echte resultaten te kunnen meten. Voor een hoop indicatoren zijn (eigen) activiteiten gaande of al in een vergevorderd stadium. Het is dan ook zeker te verwachten dat in de toekomst resultaten zichtbaar en meetbaar zullen worden;*
- *Ook hebben de beperkte prioritering en concurrentie om de beschikbare gelden invloed gehad op het programma. Door de verandering van de tijdsduur van het programma (oktober 2004 – september 2006 - 23 maanden), het gebruik van de middelen voor pre-USONA projecten en andere programma's (bestuur en onderwijs), en de beperkte concurrentie is het gebruik van het programma ontmoedigd. Eventuele vervolgacties op de inspanningen, zoals het SEI, moet een zeer specifieke jaarprogramma bevatten met daarin een overzicht wat er zal gebeuren op jaarbasis en zouden ten minste in een algemeen kader van drie jaar geplaatst moeten worden met een jaar-op-jaar budget. Het subsidieprogramma zou moeten worden geïntegreerd in het middellange termijn uitgavenkader van de Sint Maartense overheid, voor zover mogelijk.'*

Doelstellingen DEO

Het programma Duurzame Economische Ontwikkeling (DEO) is gericht op het realiseren van een adequaat sociaal-economisch beleid:

- maatregelen voor de versterking van de economische structuur
- verhoging van de arbeidsproductiviteit, de efficiency, de doeltreffendheid
- meer marktwerking en evenwicht in de politiek-economische relatie tussen het Land en de Eilandgebieden.

De conclusies uit de evaluatie van de DEO-projecten luidden:[24]

- *'Het opgestelde ontwikkelingsplan kreeg weinig (financiële) aandacht. Sint Maarten droeg veel projecten aan bij USONA, maar deze werden vaak afgewezen als gevolg van gebrek aan beschikbare financiële middelen. Desondanks wist Sint Maarten op pragmatische wijze toch invulling te geven aan deze projecten.*
- *Het opgestelde ontwikkelingsplan was goed doordacht, maar zag zich geconfronteerd met de beperkingen in uitvoering als gevolg van een overheid en particuliere sector die achter liepen.*
- *De belangrijkste uitdaging voor de St. Maartense overheid is om de 'Economic Diversification Study' te gebruiken als basis voor de korte termijn economische ontwikkeling. Bovendien zou een stimulans vanuit de overheid, Nederland en private sector in de infrastructuur een zeer welkome aanvulling op de economische ontwikkeling zijn.*
- *De ontwikkeling van (macro-)economische indicatoren en de verzameling en beschikbaarheid van gegevens is ook een uitdaging waaraan gewerkt moet worden, aangezien het een toekomstige uitdaging is om de economische voordelen te consolideren en een meer gericht ontwikkelingsbeleid te voeren dat specifieke gerichte doelstellingen en activiteiten kent.'*

Doelstellingen van de onderwijsprojecten

Het samenwerkingsprogramma Onderwijs (2001-2005) bestond uit drie deelprogramma's:

1. funderend onderwijs (FO): 4-15 jarigen

---

[23] Ecorys, *Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002 – 2006*, 29 juni 2007, p. 54.
[24] BGSI, *Evaluation of the Cooperation Program for Sustainable Economic Development 2004 – 2007, Chapter 4: Sint Maarten Government Report*, Final Report July 2007, p 21-22.

2. beroepsonderwijs: voorbereidend secundair beroepsonderwijs (VSBO) en secundair beroepsonderwijs (SBO)
3. institutionele en organisatorische versterking

Ad 1. Doelen bij funderend onderwijs (FO):

- gelijke ontplooiingskansen bieden aan alle leerlingen van 4 tot en met 14 jaar, ongeacht hun achtergrond
- brede vorming bieden op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en moreel gebied zodat zij optimaal maatschappelijk kunnen functioneren
- een minimumniveau aan kennis en vaardigheden garanderen zodat alle leerlingen kunnen doorstromen naar vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt

Ad 2. Doelen bij beroepsonderwijs (VSBO en SBO):

- aansluiten op de vooropleiding
- aansluiten bij de verschillen tussen leerlingen wat betreft belangstelling en aanleg
- gediplomeerden afleveren die werk vinden op de lokale arbeidsmarkt of doorstromen naar vervolgonderwijs
- verbeterd en vernieuwd arbeidsgericht onderwijs voor zorgleerlingen
- effectief en efficiënt onderwijs

Ad 3. Doelen bij institutionele en organisatorische versterking:

- versterking van de institutionele capaciteit op lands- en eilandsniveau
- zorgdragen voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de deelprogramma's funderend onderwijs en beroepsonderwijs

De conclusies uit de mid-term evaluatie van de onderwijsprogramma's luidden:[25]

- *'Er is al een aantal goede resultaten geboekt, waarbij expliciet de invoering van de eerste cyclus FO en de opbouw van het SBO tot dusverre, genoemd kunnen worden. Deze voorlopige resultaten zijn van een hoge kwaliteit, ook wanneer ze worden beschouwd binnen een internationaal perspectief. Daarnaast viel het de evaluatoren op dat de uitvoerders van de vernieuwingen, zonder uitzondering, uitermate gemotiveerd en hard werkend zijn.*
- *Achteraf beschouwd was het beter geweest als een dergelijk complex, grootschalig, ingewikkeld, maatschappelijk uiterst relevant en kostbaar programma, met zoveel kernverbeteringen, vooraf op vooral de organisatorische implicaties beter was uitgelijnd en opgetuigd. Daarbij zou het implementatieproces gelijke tred hebben moeten houden met de noodzakelijke capaciteitsopbouw, zowel fysiek als wat betreft human resources. Dat is nu niet gebeurd. Het resultaat is een groot speelveld, waarbinnen met overtuiging en grote inzet en betrokkenheid heel energiek wordt gespeeld, echter zonder duidelijke regels en zonder scheidsrechter. Sommige spelers (ouders) worden te weinig bij het spel betrokken, vele anderen zijn nog onvoldoende op hun taken voorbereid. Daardoor is het spel onvoldoende effectief, onvoldoende efficiënt en zet het onvoldoende duurzame resultaten neer, waardoor de beoogde impact buiten bereik komt te liggen. Feitelijk is er hier sprake van een Sector Wide Approach (SWAp, zie bijlage), in dit geval met betrekking tot onderwijs, zoals die veel landen ter wereld ingang vindt. Bij zo'n SWAp hoort echter onlosmakelijk een bepaald monitoring-instrumentarium, om de invoering zo soepel, efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen. Daarbij is partnerschap (dus inclusief in dit geval een duidelijke betrokkenheid van Nederland), ownership en een constante dialoog tussen alle actoren omtrent de kaderstellende voorwaarden voor een juiste implementatie, tussen het uitvoerende land (resp. de eilandgebieden) en de donor (Nederland), van cruciaal belang. Dit inzicht en deze kennis zijn in het geval van de Nederlandse Antillen vooralsnog niet toegepast.*
- *Daarnaast spelen in toenemende mate serieuze problemen rondom de maatschappelijke acceptatie (draagvlak) en is er beslist nog onvoldoende nagedacht over het probleem van een groot verschil tussen thuis-, school- en straatcultuur bij de opvoeding van de kinderen, zoals dat binnen belangrijke delen van de populaties waarneembaar is. Nog een uiterst belangrijke hindernis wordt gevormd door het feit dat het wettelijk kader voor deze vernieuwingen nog altijd niet geheel en volledig is vastgesteld, inclusief de daarmee samenhangende noodzakelijke begrotingsaanpassingen, en dat daardoor de*

[25] Edburgh Consultants, *Mid - term evaluatie van de deelprogramma's Funderend Onderwijs en Beroeps Onderwijs in de Nederlandse Antillen*, februari-mei 2006.

legitimiteit ervan onder druk staat. Om die laatste reden is bijvoorbeeld de inspectie niet goed in staat om de noodzakelijke sturing en ondersteuning te bieden, met name op schoolniveau, nog onverlet het feit dat de inspectie onvoldoende is voorbereid op de met de vernieuwingen samenhangende taken.

- *Als gevolg van deze ernstige tekortkomingen (organisatorisch, draagvlak, opvoeding, legitimiteit), treden op vrijwel alle niveaus en onderdelen van de invoering meer of minder problemen op, die de verdere voortgang van de implementatie hinderen en die zelfs, bij ongewijzigd beleid, zullen kunnen uitdraaien op een mislukking van de op zichzelf noodzakelijke en breed gedragen onderwijsvernieuwingen. Uiteindelijk zal het gehele Koninkrijk daarvan de wrange vruchten gaan plukken; de betrokken leerlingen, om wie het tenslotte allemaal draait, in de eerste plaats: hun toekomstperspectief is ernstig in het geding.'*

2.2.2. Tweede periode 2008 – 2014

De samenwerkingsprogramma's als vervolg op de eerdere programma's uit de periode 2004 – 2008, zijn:

- Het samenwerkingsprogramma IVB, met als doel het bestuur en de bestuurskracht op Sint Maarten te versterken;
- Het samenwerkingsprogramma OJSP, met als doel de jeugd van Sint Maarten zodanig toe te rusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat is deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren in een voortdurend veranderende samenleving ;
- Het samenwerkingsprogramma SEI, met als doel te komen tot een versterking van het financieel-economische beleid van de eilanden en het wegwerken van sociaaleconomische achterstanden .

Eind 2012 is de laatste storting door BZK aan SONA gedaan. De looptijd van de projecten is met twee jaar verlengd tot en met 31 december 2014. Eind 2014 zijn alle samenwerkingsprogramma's en onderliggende projecten afgesloten. Sint Maarten heeft van de SONA-gelden 66 projecten uitgevoerd (24 binnen IVB, 29 binnen SEI, 13 binnen OJSP). Het totale budget van alle projecten die op Sint Maarten zijn uitgevoerd, bedraagt ANG 101,8 miljoen, circa € 51 miljoen.

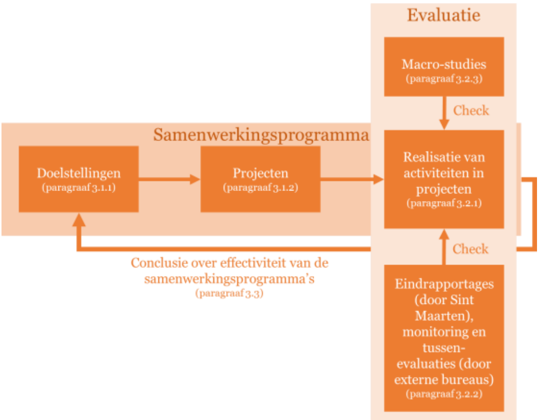
Een gedetailleerde beschrijving per programma, inclusief de aantallen en typen projecten die binnen elk programma zijn uitgevoerd, is opgenomen in Bijlage A bij dit rapport.

Dit rapport bevat de evaluatie van de drie samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI over de periode 2008 – 2014. Hiertoe wordt in hoofdstuk 3 de effectiviteit behandeld, in hoofdstuk 4 de duurzaamheid, in hoofdstuk 5 de efficiëntie en in hoofdstuk 6 de impact van deze samenwerkingsprogramma's.

3. *Effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's*

Dit hoofdstuk gaat in op de effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's. Ten aanzien van effectiviteit luidt de onderzoeksvraag: *"In hoeverre heeft de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's bijgedragen aan het behalen van de hoofddoelstelling van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's?"*

Deze onderzoeksvraag hebben wij beantwoord door twee aspecten te onderzoeken:



1. de mate waarin de doelen van de projecten aansluiten bij de doelen van de samenwerkingsprogramma's, beoordeeld aan de hand van de beschrijving van programmadoelen in de protocollen en implementatieplannen van het IVB, OJSP en SEI en de beschrijving van projectdoelen in projectdossiers (paragraaf 3.1);
2. de mate waarin de doelen van de programma's gerealiseerd zijn, beoordeeld aan de hand van:
   a. de mate van realisatie van projectactiviteiten die blijkt uit de projectdossiers en de mate van doelrealisatie die blijkt uit het verdiepend onderzoek van tien projecten (paragraaf 3.2.1);
   b. de beschikbare eindrapportages en tussen- en eindevaluaties per programma (paragraaf 3.2.2);
   c. de ontwikkelingen die zich in de maatschappelijke context van de programma's hebben afgespeeld, zoals die te vinden zijn in openbare bronnen (paragraaf 3.2.3).

In paragraaf 3.3 geven wij onze conclusies over de effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's.

3.1. *Doelstellingen*

3.1.1. *Programmadoelstellingen zijn ambitieus geformuleerd*

Bevindingen

Met het bekendmaken van een nieuwe tranche samenwerkingsgeld SONA in 2007 heeft de overheid van Sint Maarten programmaplannen geschreven voor het IVB, OJSP en het SEI. Onderstaande tabel geeft een kernachtige weergave van de doelstellingen per programma, de programmalijnen/deelprogramma's/themagebieden die binnen ieder programma onderscheiden zijn, het aantal projecten dat binnen het samenwerkingsprogramma is uitgevoerd en tot slot welk budget hier in totaal mee gemoeid was. De initieel geplande looptijd van de samenwerkingsprogramma was vier jaar (2008 – 2012) en is uiteindelijk met twee jaar verlengd (tot en met 2014).

Programma	Kernachtige weergave doelstellingen en programmalijnen/deelprogramma's/themagebieden	Aantal projecten	Totaal budget (ANG)
IVB	Gericht op de staatkundige transitie van Sint Maarten naar land binnen het Koninkrijk en het waarborgen van een duurzaam en deugdelijk bestuur. De volgende vier programmalijnen worden onderscheiden:[26] 1. Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur; 2. Goede financiële positie; 3. Kwaliteit wet & regelgeving; 4. Modernisering Overheid.	24	33,8 mln.
OJSP	Gelijke ontplooiingskansen voor alle kinderen vanaf drie jaar, ongeacht hun achtergrond. Brede vorming op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en spiritueel gebied zodat kinderen	13	37,8 mln.

[26] IVB Sint Maarten 2008 – 2012, p. 8.

	optimaal maatschappelijk zullen kunnen participeren. Minimum niveau aan kennis en vaardigheden zodat alle kinderen kunnen doorstromen naar een van de mogelijkheden voor vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt. Het OJSP bestaat uit de volgende deelprogramma's[27]: 1. Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV): gericht op het ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport; 2. Funderend Onderwijs (FO): gelijke ontplooiingskansen, brede vorming, minimum niveau aan vaardigheden; 3. Beroepsonderwijs (BO): 14 doelstellingen gericht op kwaliteitsverbetering onderwijs, voldoende gekwalificeerd personeel en modern/efficiënt bedrijfsvoering van scholen; 4. Leerplicht: "education for all"; 5. Sociale Vormingsplicht (SVP): begeleiden van kwetsbare jongeren naar een maatschappelijk participatie.		
SEI	Het SEI is gericht op een structurele aanpak van de huidige sociaal-economische problemen en heeft als einddoel een duurzame verbetering van het sociaaleconomisch perspectief van de bevolking. Het SEI is gericht op het gezond maken van de overheidsfinanciën, hervorming van de economische structuur, investeringsimpulsen en een sociaal vangnet. De SEI initiatieven worden toegepast op de volgende themagebieden[28]: *1. 'Spatial planning and traffic congestion: attractiveness of the island for tourists increased;* *2. Development of SME and economic diversification: more sustainable economy through economic diversification achieved;* *3. Tourism marketing: return and benefits of tourist sector increased;* *4. Labour market and education: labour productivity increased;* *5. Regulation: market efficiency improved;* *6. Government finance: sound financial management of Government;* *7. Data: reliable and consistent information for policy and decisionmaking in place;* 8. *Social issues: better living conditions for lower and middle income classes'.*	29	30,1 mln.
Totaal		**66**	**101,8 mln.**

Duidelijk is dat de programmadoelstellingen gericht zijn op het bereiken van een gewenst maatschappelijk effect. Binnen de geformuleerde programmadoelstellingen heeft de overheid van Sint Maarten diverse projecten voorgesteld. Deze projectvoorstellen zijn door USONA getoetst op ontvankelijkheid en beoordeeld op relevantie: voldoet het project aan de formele eisen en past het project in de doelstellingen van het betreffende programma.

Conclusie programmadoelstellingen

De hoofddoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's zijn gericht op het bereiken van een maatschappelijk effect en in ambitieuze en abstracte termen beschreven. Zo was het samenwerkingsprogramma IVB onder andere gericht op 'het waarborgen van een duurzaam en deugdelijk bestuur'. In combinatie met het ontbreken van een nulmeting maakt dit het effect van de samenwerkingsprogramma's moeilijk meetbaar. Gezien de uitgangspositie van Sint Maarten, het beschikbare programmabudget en de initieel verwachte doorlooptijd van vier jaar, zijn de doelstellingen ambitieus te noemen. Een voorbeeld hiervan is de SEI-programmadoelstelling 'hervorming van de economische structuur'. Tegelijkertijd is het hoge ambitieniveau begrijpelijk gezien de uitdagingen waarmee Sint Maarten zich geconfronteerd zag in 2008. Het is van belang te vermelden dat de samenwerkingsprogramma's als zodanig – in feite de politieke afspraken tussen Nederland en Sint Maarten – niet op haalbaarheid getoetst waren voordat deze overeengekomen waren en door Sint Maarten uitgevoerd werden. Op voorhand was onvoldoende duidelijk of uitvoering van alle projecten binnen een samenwerkingsprogramma zou leiden tot het halen van de programmadoelstellingen.

[27] Programma Onderwijs en Jongeren Sint Maarten 2008 – 2012, p. 4.
[28] Implementation Plan Social Economic Initiative Sint Maarten 2007 – 2010, p. 5.

3.1.2. Projectvoorstellen geven invulling van beoogde maatschappelijke effecten

Bij bestudering van de doelstellingen van de 66 projecten verspreid over het IVB, OJSP en SEI die wij verdiepend hebben onderzocht valt het volgende op ten aanzien van de projectvoorstellen.

Projectvoorstellen geven de bijdrage van het project aan de beoogde maatschappelijke effecten binnen het samenwerkingsprogramma weer. Een toets vooraf op de haalbaarheid van projectvoorstellen was onderdeel van de beoordelingsprocedure door USONA. De relatie tussen projectdoelstellingen, resultaten en activiteiten van projectvoorstellen werd daarop – mede door interventie van USONA – versterkt en projectactiviteiten werden geconcretiseerd. Deze interventielogica is vastgelegd in de financieringsovereenkomsten tussen SONA en de overheid van Sint Maarten. Hiermee is de potentiële bijdrage aan maatschappelijke effecten van een project vergroot, tegelijkertijd ging de aandacht hiermee vooral uit naar het realiseren van de in de financieringsovereenkomst vastgelegde activiteiten. Bij projecten van infrastructurele aard is dit vaak geen probleem gebleken: de concrete activiteiten (bijvoorbeeld het aanleggen van een weg) dragen zichtbaar bij aan de beoogde maatschappelijke effecten (verbetering van de bereikbaarheid, doorstroming). Bij complexere projecten (bijvoorbeeld gericht op gedrags- of cultuurverandering) is dit echter wel manifest gebleken: de relatie tussen oorspronkelijke doelstellingen en uitgevoerde activiteiten is dan lastig aan te tonen.

3.2. Mate van doelrealisatie

De mate van doelrealisatie van de projecten is een belangrijke indicator voor de mate van doelrealisatie op programmaniveau. In paragraaf 3.2.1. gaan wij in op de mate van doelrealisatie op projectniveau. Vervolgens toetsen wij het beeld dat uit de projecten naar voren komt aan de hand van twee “checks”: ten eerste de doelrealisatie op programmaniveau aan de hand van eindrapportages, monitoringsinformatie en programma-evaluaties (paragraaf 3.2.2) en ten tweede macro-(economische) studies die betrekking hebben op de indicatoren die relevant zijn voor het vaststellen van de doelbereiking van IVB, SEI en OJSP (paragraaf 3.2.3).



3.2.1. Hoge mate van realisatie van activiteiten binnen projecten, weinig zicht op realisatie van projectdoelen

Voor de beoordeling van de mate waarin de projecten binnen IVB, OJSP en SEI effectief zijn geweest, hebben wij de eindverslagen van alle projecten bestudeerd. In het format van USONA voor eindverslagen dat projectverantwoordelijken geacht werden in te vullen wordt onder andere gevraagd “*Druk **elk** gerealiseerd resultaat uit in een percentage van het beoogde resultaat*”. De eindverslagen bevatten dan ook overwegend een percentage voor elk van de belangrijkste beoogde resultaten.

Nadere bestudering van deze percentages in de context van het project (zoals wij hebben gedaan voor de 10 projecten die wij verdiepend hebben onderzocht) leert dat de ingevulde percentages betrekking hebben op de gerealiseerde activiteiten en prestaties.

Het cijfermateriaal dat beschikbaar is voor alle projecten uit de Sint Maartense samenwerkingsprogramma’s heeft dan ook betrekking op de realisatie van activiteiten, maar biedt weinig zicht op de realisatie van projectdoelen. Dat de activiteiten een bijdrage leveren aan de projectdoelen is op basis van ons verdiepend onderzoek in acht projecten duidelijk, maar de mate waarin verschilt per project.

Bevindingen op projectniveau

Er zijn binnen de drie samenwerkingsprogramma’s op Sint Maarten 66 projecten uitgevoerd. Voor elk project had de projectuitvoerder de verantwoordelijkheid een eindverslag op te stellen, dat bij USONA moest worden ingediend. In de eindverslagen van projecten wordt zoals hierboven reeds aangegeven teruggegrepen op de mate waarin activiteiten zijn uitgevoerd, uitgedrukt in een percentage. Wij zijn hier als volgt mee omgegaan:

9. Indien aanwezig, hebben wij het realisatiepercentage uit het eindverslag overgenomen.

10. In sommige gevallen bevatte het eindverslag geen realisatiepercentages of was er geen eindverslag aanwezig; in deze gevallen hebben wij de inschatting van USONA overgenomen.

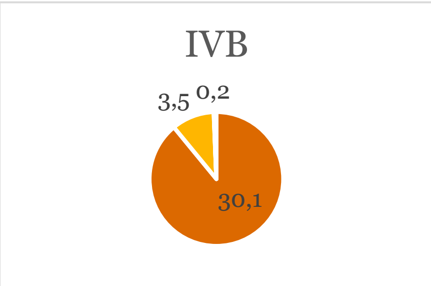
Op basis hiervan geven wij onderstaand onze bevindingen schematisch weer. Een volledig overzicht van de realisatiepercentages per project is opgenomen in bijlage B.1.

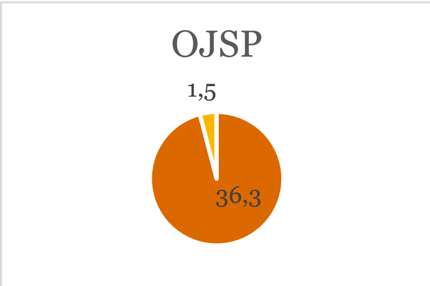


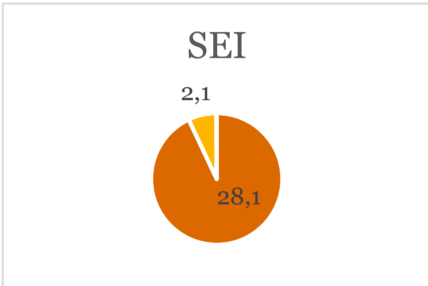
Bron: USONA

Naast de weergave naar aantallen projecten, kan ook een weergave gegeven worden van de budgettaire omvang naar mate van realisatie van activiteiten:









Bron: USONA

Programma	alle projecten	80 – 100% realisatie	50 – 80% realisatie	< 50% realisatie	geen eindverslag of -product aanwezig
IVB					
Aantal	24	20	2	1	1
Budget (Nafl mln.)	33,8	36,3	1,5	0	0,2
OJSP					
Aantal	13	12	1	0	0
Budget (Nafl mln.)	37,9	36,3	1,5	0,0	0,0
SEI					
Aantal	29*	23	4	2	0
Budget (Nafl mln.)	30,2	28,1	2,1	0,0	0,0
Totaal Sint Maarten					
Aantal	**66**	**55**	**7**	**3**	**1**
Budget (Nafl mln.)	**101,8**	**94,4**	**7,1**	**0,0**	**0,2**

* één project heeft geen doorgang gevonden

Bron: USONA

Uit bovenstaande grafieken en overzicht van cijfers kan het volgende geconcludeerd worden:

- Ruim 83% van de uitgevoerde projecten op Sint Maarten (55) heeft hun activiteiten voor 80% tot 100% gerealiseerd. Deze projecten kenden tezamen een budgettaire omvang van Nafl. 94,5 miljoen, ca. 93% van het totale budget van alle samenwerkingsprogramma's op Sint Maarten.

- Projecten die geen volledige realisatie kennen, zijn divers van aard en niet eenduidig te beschrijven. Tezamen genomen met de categorie '80 – 100% realisatie' zijn de activiteiten van 62 projecten tussen de 50% en 100% gerealiseerd. Deze 62 projecten vertegenwoordigen Nafl. 101,6 mln. (99,8% van het totale USONA-budget Sint Maarten).

Resultaten uit verdiepend onderzoek

Onderstaande tabel geeft onze bevindingen weer uit het verdiepende onderzoek van 8 cases. Naast de realisatiepercentages van de uitgevoerde activiteiten, geven wij tevens het gerealiseerde maatschappelijk effect weer op basis van documentenstudie en gesprekken met projectuitvoerders, projectverantwoordelijken en eindgebruikers.

Project	**Gerealiseerde activiteiten**[29]	**Gerealiseerd maatschappelijk effect**[30]
Opzet Public Service Centre (IVB 2010010)	80 – 100%	Deels gerealiseerd. PSC is een succes. Toch zijn niet alle beoogde doelen behaald (nog niet alle beleidsfuncties doen mee aan het PSC).
Opbouw landsbestel (IVB 2009032)	80 – 100%	Deels gerealiseerd. Het project heeft positieve bijdrage geleverd aan alle programmalijnen van het IVB Sint Maarten door de diversiteit aan deelprojecten. De opbouw van de ministeries is gelukt. Of ze ook goed functioneren en dus maatschappelijk effect leveren, is niet duidelijk. Ook de zes ‘draaischijfprojecten’ zijn grotendeels succesvol geweest
Nieuwe Belastingdienst Sint Maarten (IVB 2009003)	80 – 100%	Niet gerealiseerd. Er is weinig maatschappelijk effect gerealiseerd.
Leerplicht 2008-2012 Sint Maarten (OJSP 2008075)	80 - 100%	Deels gerealiseerd. De doelen van dit project lijken grotendeels gerealiseerd, alhoewel dit niet eenduidig uit de rapportages/het dossier af te leiden is. Los hiervan blijft de problematiek achter het verzuim.
Infrastructuur cycle 2 FO St. Maarten (OJSP 2008009)	80 – 100%	Gerealiseerd. Het maatschappelijk effect van de gerealiseerde prestaties bij de scholen die in aanmerking voor financiële middelen zijn gekomen, is positief voor de samenleving van Sint Maarten geweest.
Rotonde Cole Bay (SEI 2008102) Afwatering (SEI 2011014) Rotonde Cole Bay fase 2 (SEI 2011010)	80 – 100%	Gerealiseerd. De doorstroming van het verkeer is verbeterd. Er zijn geen nulmeting of harde cijfers beschikbaar om dit feitelijk te onderbouwen.
Marketing Stimulus Program (SEI 2009092)	80 – 100%	Deels gerealiseerd. Een eenduidige relatie tussen de toename in toeristenverkeer en dit project is niet te leggen. Of de Sint Maarten concurrentiepositie verstevigd is, blijkt niet uit de rapportages.
Zoning SXM (SEI 2009101)	80 – 100%	Niet gerealiseerd. De ruimtelijke ordeningsplannen zijn van opgesteld. De inwoners van Sint Maarten merken er echter nog niets van, hiervoor moeten de Zoning-plannen van kracht worden. Dit is aan de politiek.

Bovenstaande tabel laat zien dat op prestatieniveau sprake is van een efficiënte inzet van mensen en middelen binnen de projecten. Het hogere niveau van projectdoelstellingen (maatschappelijk effect) laat een wisselend beeld qua maatschappelijke effectiviteit zien. Er zijn projecten die veel bereikt hebben (Public Service Centre, Cycle 2 FO), tegelijkertijd zijn er projecten die aantoonbaar (nog) niet veel bereikt hebben (Belastingdienst, Zoning SXM).

Uit het verdiepend onderzoek komt verder naar voren dat dat de effectiviteit van met name de IVB-projecten en de meer sociale projecten in het SEI over het algemeen lager uitvalt dan projecten op het gebied van fysieke infrastructuur of het aankopen en in gebruik nemen van productiemiddelen zoals computers. Infrastructuur- en andere fysieke projecten realiseren vaker een groter maatschappelijk effect dan projecten die een sociale verandering beogen. Ook in grotere IVB-projecten, als bijvoorbeeld het opzetten van de nieuwe Belastingdienst Sint Maarten, is zichtbaar dat concrete zaken (zoals de aanschaf en ingebruikname van computers) sneller en

[29] Percentages uit de eindverslagen van de projecten, opgesteld door projectuitvoerders.
[30] Op basis van verdiepend onderzoek naar de acht onderzochte projecten, bijlage B.2.

effectiever gerealiseerd worden dan meer complexe interventies (zoals een verandertraject). Deze constatering hangt onzes inziens samen met de inherente complexiteit van interventies op menselijk gedrag, die veel inspanningen en aandacht vragen.

Conclusie doelrealisatie projecten

De beschikbare eindverslagen laten zien dat binnen 94% van de projecten de geplande activiteiten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. Binnen ca. 85% van de projecten zijn de geplande activiteiten zelfs voor meer dan 80% gerealiseerd. De projecten hebben in die zin dan ook positief bijgedragen aan het behalen van de programmadoelstellingen. Onderstaande tabel geeft de mate van realisatie van activiteiten binnen een project per samenwerkingsprogramma weer:

Realisatie van geplande activiteiten binnen een project	IVB	OJSP	SEI
> 50%	91%	100%	93%
> 80%	83%	92,3%	80%

Wij merken op dat het percentage op basis van het realisatiepercentage van projectactiviteiten geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin programmadoelstellingen zijn gerealiseerd.

3.2.2. *Beeld over doelrealisatie uit mid-termevaluaties en eindrapportages van de overheid*

In deze paragraaf analyseren wij de mate van doelrealisatie van de verschillende samenwerkingsprogramma's aan de hand van de beschikbare tussenvaluaties (mid-termevaluaties) van de samenwerkingsprogramma's en de beschikbare eindrapportages van de overheid van Sint Maarten .

3.2.2.1. IVB

Het IVB was gericht op de staatkundige transitie van Sint Maarten naar land binnen het Koninkrijk en het waarborgen van een duurzaam en deugdelijk bestuur. De volgende vier programmalijnen werden onderscheiden:[31]

1. Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur;
2. Goede financiële positie;
3. Kwaliteit wet & regelgeving;
4. Modernisering Overheid.

De mid-term evaluatie van het IVB-programma in 2011[32] constateert een achterstand in het realiseren van de outputs. Gezien deze achterstand is het de vraag in hoeverre deze effecten en impacts te verwachten zijn en of vastgesteld kan worden dat er daadwerkelijk sprake is van meer deugdelijk bestuur. De druk op de verplichtingen is volgens de evaluatoren een van de bedreigingen voor het welslagen van IVB Sint Maarten. De evaluatoren voorzien dat, zelfs indien USONA goedkeuring verleent aan het verlengen van de looptijd, het voor de grote, complexe projecten een uitdaging zal zijn om alle verplichtingen op tijd rond te krijgen.

Voorts constateren de onderzoekers dat in 2011 bijna het gehele IVB-budget is gealloceerd: 97% van het totaalbudget is geïnvesteerd in projecten. De verplichtingen lopen achter, vooral onder de programmalijnen Modernisering Overheid en Versterking ambtelijk apparaat en bestuur. Het merendeel van de lopende projecten heeft vertraging opgelopen. Hierdoor staat grote druk op de uitvoering van alle projecten, ook die net zijn gestart. De beperkte beschikbare capaciteit is een belangrijke bron voor vertraging, waarbij de staatkundige transitie als een versterkende factor werkt. De beperkte voortgang in de verplichtingen en zeker de betalingen van IVB-middelen contrasteert met de voortgang in de allocatie. De oplevering van de outputs blijft dan ook achter op de planning ervan. De looptijd van een aantal projecten loopt zelfs binnenkort formeel af zonder dat de projecten daadwerkelijk zijn gestart. In die zin zijn er minder outputs gerealiseerd dan gepland.

[31] IVB Sint Maarten 2008 – 2012, p. 8.
[32] Ecorys, *Mid-term evaluatie IVB Sint Maarten*, 22 augustus 2011.

In reactie op de mid-term evaluatie heeft de regering van Sint Maarten een actieplan opgesteld waarin zij inzichtelijk maakt welke aanpak zij voorstaat bij de uitvoering van IVB gedurende de resterende looptijd van het samenwerkingsprogramma.[33]

De eindrapportage van het programma IVB, uitgevoerd door de overheid van Sint Maarten in 2014 concludeert: '*De overall conclusie kan niet anders luiden dan dat het programma IVB een wezenlijke positieve bijdrage heeft geleverd aan de constitutionele transitie en de opbouw van nieuwe en versterking van bestaande instituties. (…) Het IVB programma heeft over het algemeen veel bereikt. Mooie resultaten zijn de opbouw van de Hoge Colleges van Staat en de opzet van een Public Service Center. Maar ook de versterking van het ambtelijk apparaat door middel van het duurzaam invullen van kritieke vacatures na 10-10-10 en vakgerichte trainingen, de vertaling van de organieke wetten, een digitale database waarin alle wetgeving van Sint Maarten te vinden is zijn goede resultaten van een aantal projecten. Op ICT gebied zijn ook grote stappen gemaakt binnen verschillende ministeries wat betreft digitaliseren van archieven, implementatie van nieuwe financiële systemen en de eerste stappen tot het koppelen van de verschillende administraties. Tot slot de extra projecten die middels de restgelden van het IVB programma zijn gefinancierd zoals het Bureau Intellectueel Eigendom of het onderzoek van Transparancy International hebben ook hun bijdrage geleverd aan het behalen van de programmadoelen. Zeker gezien de situatie waarin Sint Maarten zich bevond en de nieuwe ontwikkelingen die dit met zich mee bracht kan gezegd worden dat over het algemeen IVB een grote bijdrage heeft geleverd aan de wijze waarop het land en zijn instituten de transitie hebben doorgemaakt. Echter Sint Maarten is in zijn vijfde jaar van zelfstandig land en heeft nog een lange weg te gaan. Het IVB-programma heeft hierin de eerste stappen gezet maar het land moet nu zelf verder met haar ontwikkeling. (…) Gezien het overall resultaat en de minimale restgelden kan gezegd worden dat Sint Maarten zich volop heeft ingezet om alle middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.*'[34]

Conclusie PwC IVB samenwerkingsprogramma

Concluderend kan over de mate van doelrealisatie van het samenwerkingsprogramma IVB gesteld worden dat het samenwerkingsprogramma IVB Sint Maarten er in geslaagd is vrijwel alle projecten uit te voeren: 97% van het totaalbudget is geïnvesteerd in projecten. Dit is mede te danken aan het Actieplan IVB dat de overheid van Sint Maarten heeft opgesteld naar aanleiding van de aanbevelingen uit de mid-term evaluatie 2011. Zo luidde een aanbeveling uit de mid-term evaluatie 2011: "Definieer de cruciale IVB-projecten, selecteer een trekker met draagvlak en laat de Ministerraad monitoren". Sint Maarten heeft deze aanbeveling opgevolgd en heeft in het Actieplan IVB prioriteiten en concrete resultaten benoemd." Voorts onderschrijven wij de stelling in het eindrapport IVB van de overheid van Sint Maarten dat de projecten uit het IVB een positieve bijdrage aan de programmadoelstellingen van het IVB hebben geleverd. De analyse in hoeverre de programmadoelstellingen volledig gehaald zijn en of er synergie-effecten zijn tussen de projecten, ontbreekt. De projecten hebben bijgedragen aan het opbouwen van wetgevingscapaciteit, aan de opbouw en het versterken van het ambtelijk apparaat, aan de opbouw van de Hoge Colleges van Staat en aan het vergroten van de dienstverlening door de overheid. Ook het financieel beheer en de belastingdienst zijn versterkt, maar op beide terreinen moeten nog de nodige stappen gemaakt worden.

3.2.2.2. OJSP

Het OJSP is gericht op gelijke ontplooiingskansen voor alle kinderen vanaf drie jaar, ongeacht hun achtergrond. Voorts is het OJSP gericht op brede vorming op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en spiritueel gebied zodat kinderen optimaal maatschappelijk zullen kunnen participeren. Tot slot is het programma gericht op het bereiken van een minimum niveau aan kennis en vaardigheden zodat alle kinderen kunnen doorstromen naar een van de mogelijkheden voor vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt. Het OJSP bestaat uit de volgende deelprogramma's[35]:

1. Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV): gericht op het ministerie van Onderwijs, Cultuur, Jeugd en Sport;

---

33 Actieplan IVB Sint Maarten 2011 – 2012, *maatregelen naar aanleiding van de midterm-evaluatie*, Ministerie van Algemene Zaken Sint Maarten, 26 september 2011.
34 Ministerie van Algemene Zaken Sint Maarten, afdeling Binnenlandse Aangelegenheden en Koninkrijkrelaties, *Eindrapportage programma "Institutionele Versteking en Bestuurskracht" (IVB),* februari 2015, p. 23.
35 Programma Onderwijs en Jongeren Sint Maarten 2008 – 2012, p. 4.

2. Funderend Onderwijs (FO): gelijke ontplooiingskansen, brede vorming, minimum niveau aan vaardigheden;
3. Beroepsonderwijs (BO): 14 doelstellingen gericht op kwaliteitsverbetering onderwijs, voldoende gekwalificeerd personeel en modern/efficiënt bedrijfsvoering van scholen;
4. Leerplicht: "education for all";
5. Sociale Vormingsplicht (SVP): begeleiden van kwetsbare jongeren naar een maatschappelijk participatie.

In 2011 heeft een mid-term evaluatie van het OJSP op Sint Maarten plaatsgevonden. Ten algemene concluderen de evaluatoren over dit programma: [36] "*Een vernieuwingsbeweging is in gang gezet, door het moderniseren van het sterk verouderde onderwijssysteem op Curaçao en Sint Maarten, het inzetten van een nieuwe onderwijsfilosofie en het doorvoeren van veranderingen in de onderwijsomgeving. Mede door omvang van deze operatie en de tijd die vernieuwingen in het onderwijs normaal gesproken kost, zijn de vernieuwingen nog niet volledig doorgevoerd. Daar komt bij dat de vernieuwingsbeweging niet goed (kwantitatief) in beeld te brengen is door de opzet van het programma en ontbreken van systematische monitoring.*"

Op het gebied van de deelprogramma's constateren de evaluatoren:[37]

- *Proces*: Sinds 2008 is meer ruimte ontstaan voor een eigen invulling van het OSJP op Sint Maarten. Schoolbesturen zijn nauw betrokken bij de uitvoering en schoolleiders stonden nog op grotere afstand.
- *Funderend Onderwijs*: De invoering van verbeteringen is in gang gezet, maar feitelijke toepassing van Funderend Onderwijs in de klas moet worden versterkt met specifieke aandacht daarbij voor leermiddelen, ICT, zorgstructuren en kwaliteit van leraren.
- *Beroepsonderwijs (VSBO en SBO)*: Vernieuwing in het VSBO is in gang gezet, maar uitwerking in de klas moet versterkt worden. Een eigen SBO op Sint Maarten ontwikkelen is een aanzienlijke ambitie voor de tijd die er voor staat (2012). Daarnaast zijn er vraagtekens bij de omvang van de potentiële deelnemersgroep SBO.
- *Youth Development Program (YDP)*: De eerste ervaringen met dit nog kortlopende programma zijn positief door maatwerk, een georganiseerde zorgstructuur ter bevordering van doorstroom naar arbeidsmarkt en onderwijs en afstemming met het onderwijs.
- *Leerplicht*: De eerste fase van leerplicht is ingevoerd, maar er is een tekort aan capaciteit om dit te handhaven. De rollen van leerplichtambtenaar en onderwijsinspectie moeten verankerd worden in een kwaliteitsstructuur.
- *Institutionele en organisatorische Versterking*: Het programmabureau DERPI heeft een belangrijke rol gespeeld in het vertalen van beleid naar uitvoering. Het financiële kader voor de toekomst is gelegd met het V&V-stelstel. Betrokkenheid van veld, borging door een monitoringssysteem, de rol van de inspectie en kennisuitwisseling vragen meer aandacht.

Er is geen eindevaluatie van het OJSP vanuit de overheid van Sint Maarten beschikbaar. Wel zijn er periodieke monitoringscans uitgevoerd om de voortgang van het OJSP programma te monitoren. Wij geven enkele resultaten uit de zesde (laatste) monitoringsscan weer die betrekking hebben op de deelprogramma's van het OJSP. Binnen de monitoringsscans zijn een set van indicatoren vastgesteld, die gedurende de looptijd van het OJSP programma gemeten worden.

Funderend Onderwijs (FO) en beroepsonderwijs (VSBO en SBO)

Indicatoren over studievertraging

Onderstaande tabel geeft voor indicator 'studievertraging-leeftijden' de resultaten weer in verhouding tot resultaten van voorgaande jaren en tot de streefwaarden: [38]

Onderwijs sector	Resultaat 1-meting	Resultaat scan 1	Resultaat scan 2	Resultaat scan 3	Resultaat scan 4	Resultaat scan 5	Resultaat scan 6	Streefwaarden september 2012

[36] AEF (2011), Kernrapport midterm evaluatie OJSP 2008 - 2012 op Curaçao en Sint Maarten.
[37] AEF (2011), *Ibid.*
[38] Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP Sint Maarten, scan 6: schooljaar 2012/2013.*

FO	1,2 mnd	-1,4 mnd (cyclus 1)	-1,0 mnd (cyclus 1)	1 mnd (1%)	1,9 mnd (2%)	4,3 mnd (5%)	6,1 mnd (6%)	1,7 maanden (2%)
VSBO	13,5%	17%	9%	29%	13%	25%	21%	10%
SBO	-	-	0%	-	1%	0%	-	?

De onderzoekers geven bij deze tabel de volgende toelichting:

- *Tot en met scan 4 was de informatiedekkingsgraad van het FO niet voldoende om conclusies te verbinden aan de resultaten. Scan 5 en 6 hebben een goede informatiedekkingsgraad en deze resultaten zijn dan ook waarheidsgetrouw. De resultaten van deze twee jaren liggen ruim boven de streefwaarde en het verdient dan ook aanbeveling te analyseren wat de oorzaken zijn van de hoge studievertraging in het FO.*

- *Voor het VSBO heeft de instroomleeftijd betrekking op een andere groep leerlingen dan de uitstroomleeftijd waardoor deze indicator geen waarheidsgetrouw beeld geeft van de studievertraging. Zolang het onderwijsveld niet in staat is om de instroomleeftijd te bepalen van dezelfde groep leerlingen als van wie de uitstroomleeftijd is berekend, adviseert de Monitor om enkel de uitstroomleeftijd, i.e. de gemiddelde leeftijd van geslaagden, te analyseren. De gemiddelde leeftijd van VSBO geslaagden was in 2011 18,0 jaar, in 2012 was dit 18,2 jaar en in 2013 was dit 18,0 jaar. Het resultaat is de afgelopen jaren dus stabiel en, gezien de goede informatiedekkingsgraad over deze jaren, ook betrouwbaar.*

- *Binnen het SBO starten relatief kleine groepen aan een bepaalde opleiding. Van de jongeren die de 'eindstreep' halen, rondden de meesten de studie volgens planning af, dus binnen de gestelde studietijd. Slechts 3 geslaagde leerlingen kenden een studievertraging.*

Onderstaande tabel geeft voor indicator 'studievertraging-nominale studietijd' de resultaten weer in verhouding tot resultaten van voorgaande jaren en tot de streefwaarden: [39]

Onderwijs sector	Resultaat scan 1	Resultaat scan 2	Resultaat scan 3	Resultaat scan 4	Resultaat scan 5	Resultaat scan 6	Streefwaarden september 2012
FO	-	-	64%	74%	60%	66%	92%
VSBO	- / 48%	60%	60%	51%	45%	53%	90%
SBO	-	100%	0%	92%	100%	93%	?

De onderzoekers concluderen bij deze tabel: *"Het FO en VSBO laten een lichte positieve ontwikkeling zien, maar de resultaten liggen nog ver onder de streefwaarde: slechts 66% van de leerlingen rond het FO binnen de leeftijdsgrens van 13 jaar af en slechts 53% van de VSBO leerlingen rond de studie af binnen de leeftijdsgrens van 18 jaar."*

Indicator slagingspercentage

Onderstaande tabel geeft voor indicator 'slagingspercentage' de resultaten weer in verhouding tot resultaten van voorgaande jaren en tot de streefwaarden: [40]

Onderwijs sector	Resultaat 1-meting	Resultaat scan 1	Resultaat scan 2	Resultaat scan 3	Resultaat scan 4	Resultaat scan 5	Resultaat scan 6	Streefwaarden September 2012
VSBO	57%	75%	68%	71%	63%	68%	51%	76%
SBO	-	-	100%	56%	91%	97%	83%	80%

[39] Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP Sint Maarten, scan 6: schooljaar 2012/2013.*
[40] Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP Sint Maarten, scan 6: schooljaar 2012/2013.*

De onderzoekers concluderen bij deze tabel: "*Het resultaat voor VSBO is dit jaar bijzonder teleurstellend: slechts 51% van de examenkandidaten is in 2013 geslaagd. Dit is het laagste slagingspercentage sinds de start van de monitoring van het OJSP. Het slagingspercentage lag iedere scan onder de streefwaarde en met het resultaat van 2013 verdient het extra aanbeveling te analyseren wat de redenen zijn van dit lage percentage en een actieplan te ontwikkelen om het slagingspercentage te verhogen. Ook het SBO scoort minder goed dan vorig jaar, maar het aantal examenkandidaten is te gering om conclusies te verbinden aan de resultaten.*"

Youth Development Program

Onderstaande tabel geeft voor indicator 'schooluitval' de resultaten weer in verhouding tot resultaten van voorgaande jaren en tot de streefwaarden: [41]

Onderwijs sector	Resultaat 1-meting	Resultaat scan 1	Resultaat scan 2	Resultaat scan 3	Resultaat scan 4	Resultaat scan 5	Resultaat scan 6	Streefwaarden September 2012
VSBO	3,9%	2,6%	1,5%	1,72%	2,11%	1,0%	1,7%	2%
SBO	-	-	-	21,6%	13,0%	18,5%	23,3%	27%
YDP	50,8%	58%	-	14,1%	37,8%	41,0%	45,2%	25%

De onderzoekers concluderen bij deze tabel: *"Ondanks een stijging van de schooluitval voor zowel VSBO en SBO liggen de resultaten nog onder de streefwaarden. Het YDP scoort negatief op deze indicator en de streefwaarde is ver buiten bereik gebleven. De belangrijkste oorzaken van uitval zijn gebrek aan interesse en het vinden van een baan. Nu het YDP is overgegaan naar regulier SBO onderwijs binnen het SBO Service Centre / NIPA is het zaak dat het NIPA het tweede kans onderwijs dusdanig vormgeeft en dusdanig monitort dat de schooluitval 'onder controle' blijft. Met een hoge uitval binnen het SBO en het YDP zal deze indicator een belangrijk aandachtpunt van het NIPA moeten zijn en zichtbaar moeten worden middels een stevige zorgstructuur, goede begeleiding van leerlingen en een curriculum dat aansluit bij de capaciteiten en interesses van jongeren en op de arbeidsmarkt."*

Onderstaande tabel geeft voor indicator 'doorstroming naar…' de resultaten weer in verhouding tot resultaten van voorgaande jaren en tot de streefwaarden: [42]

1-meting	scan 1	scan 2	scan 3	scan 4	scan 5	scan 6	Streefwaarden September 2012
Werken: 50% Werkloos: 50%	-	S: 17% Wn: 33% Wl: 50%	S: 44% Wn: 56% Wl: 0%	S: 35% Wn: 31% Wl: 16% A: 9% O: 9%	S: 36% Wn: 34% Wl: 17% A: 7% O: 7%	S: 24% Wn: 46% Wl: 12% A: 7% O: 11%	Studeren (S): 0% Werken (Wn): 80% Werkloos (Wl): 15% Anders (A): 5% Onbekend (O): 0%

De onderzoekers geven bij deze tabel aan: "*De resultaten geven aan dat het aandeel jongeren dat is gaan werken is gestegen en het aandeel jongeren dat is gaan studeren is gedaald. (…) Indien zowel 'studeren' als 'werk' als positieve maatschappelijke bezigheden worden beschouwd, dan is het gezamenlijke aandeel van deze twee activiteiten gelijk aan vorig jaar, namelijk 70%.*"

Leerplicht

Onderstaande tabel geeft voor indicator 'aantal ongedocumenteerde kinderen' de resultaten weer in verhouding tot resultaten van voorgaande jaren en tot de streefwaarden: [43]

	Resultaat 1-meting	Resultaat scan 1	Resultaat scan 2	Resultaat scan 3	Resultaat scan 4	Resultaat scan 5	Resultaat scan 6	Streefwaarden September 2012
# ongedocu-menteerde kinderen op	620	-	370	425	nb	nb	nb	?

[41] Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP Sint Maarten, scan 6: schooljaar 2012/2013.*
[42] Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP Sint Maarten, scan 6: schooljaar 2012/2013.*
[43] Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP Sint Maarten, scan 6: schooljaar 2012/2013.*

niet-erkende
scholen

De onderzoekers concluderen bij deze tabel: *"Er is voor deze indicator geen streefwaarde vastgesteld, maar met de invoering van de Leerplicht is het duidelijk dat er uiteindelijk geen enkele niet-erkende school zou kunnen bestaan en dat alle ongedocumenteerde kinderen op erkende scholen ingeschreven zouden moeten zijn. Op dit moment is niet exact duidelijk hoeveel niet-erkende scholen er nog zijn en hoeveel leerlingen er nog op deze scholen staan ingeschreven. Wel lijkt het aannemelijk dat het aantal leerlingen op deze scholen gering is, aangezien het aantal ongedocumenteerde kinderen op erkende scholen waarvan informatie is ontvangen al redelijk hoog is."*

Conclusie PwC over OJSP deelprogramma's

- *Funderend Onderwijs (FO):* het FO laat in de laatste scans een verslechtering van de studievertraging zien: de resultaten van deze twee jaren liggen met 4,3 maanden respectievelijk 6,1 maanden ruim boven de streefwaarde van 1,7 maanden studievertraging. De nominale studietijd van de leerlingen in het FO laat een positieve ontwikkeling zien, maar ligt nog steeds onder de streefwaarde van 92%: slechts 66% van de leerlingen in het FO rondt het FO binnen de leeftijdgrens van 13 jaar af. De trend van deze indicator laat een wisselend beeld zien.

- *Beroepsonderwijs (VSBO en SBO):* binnen het SBO ronden de meeste jongeren hun opleiding volgens planning af. Voor het VSBO kan geen betrouwbare indicatie gegeven worden. De nominale studietijd van de leerlingen in het VSBO laat een positieve ontwikkeling zien, maar ligt nog steeds onder de streefwaarde van 90%: slechts 53% van de leerlingen in het VSBO rondt het VSBO binnen de leeftijdgrens van 18 jaar af. Het slagingspercentage ligt binnen het VSBO laag en met 51% in de laatste scan ruim onder de streefwaarde van 76%. De trend van deze indicator laat een verslechtering zien. Ook het SBO scoort minder goed dan vorig jaar, maar het aantal examenkandidaten is te gering om conclusies te verbinden aan de resultaten.

- *Youth Development Program:* Het YDP scoort in de laatste monitoringscan negatief op de indicator 'schooluitval' (45,2%) en de streefwaarde van 25% wordt bij lange na niet gehaald. De belangrijkste oorzaken van uitval zijn gebrek aan interesse en het vinden van een baan. De trend van deze indicator laat een verslechtering zien.

- *Leerplicht*: er zijn weinig cijfers bekend over het aantal niet-gedocumenteerde kinderen op scholen. Het is niet exact duidelijk hoeveel niet-erkende scholen er nog zijn en hoeveel leerlingen er nog op deze scholen staan ingeschreven. Volgens de monitoringscan lijkt het aannemelijk dat het aantal leerlingen op deze scholen gering is, aangezien het aantal ongedocumenteerde kinderen op erkende scholen waarvan informatie is ontvangen al redelijk hoog is.

Wij concluderen dat de indicatoren uit de monitoringscans van de OJSP deelprogramma's vaak een negatieve trend laten zien. Tevens is vrijwel altijd zichtbaar dat de beoogde streefwaarden niet gehaald worden.

3.2.2.3. SEI

Er is geen mid-term evaluatie uitgevoerd naar het SEI programma op Sint Maarten. Ook is er geen eindevaluatie van het SEI door het programmabureau opgeleverd. Wij kunnen dan ook vanuit deze invalshoek geen conclusies trekken over de mate van doelrealisatie van het SEI.

3.2.3. *Beeld over doelrealisatie uit macro-studies*

In deze paragraaf voeren wij een analyse 'van bovenaf' uit: bestudering van externe bronnen die op macroniveau een beeld geven van de ontwikkelingen op de themagebieden van de samenwerkingsprogramma's. Te denken aan rapporten van de Algemene Rekenkamers, macro (-economische) cijfers over aantallen leerlingen, economische groei, toerisme, (jeugd)werkloosheid, et cetera. De uitkomsten van deze analyse vormen een indicatie voor de mate waarin de doelstellingen per samenwerkingsprogramma zijn bereikt. Deze paragraaf geeft deze analyse per samenwerkingsprogramma.

Bevindingen samenwerkingsprogramma IVB

Het samenwerkingsprogramma IVB onderscheidt vier programmalijnen. Per programmalijn hebben wij gezocht naar een of meerdere externe bronnen, die in relatie tot deze programmalijn relevante conclusies geven.

Programmalijnen IVB	Conclusies uit externe bronnen gerelateerd aan de programmalijn
1. Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur	Wij hebben geen onderzoek aangetroffen dat direct betrekking heeft op (de versterking van) het ambtelijk apparaat en bestuur. Wel achten wij het rapport van de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten relevant, dat in maart 2014 het volgende concludeert over de integriteit van het ambtelijk apparaat en bestuur van Sint Maarten[44]: • *'The basic "infrastructure" of organic legislation related to integrity management is in order.* • *Few, if any, formal regulations in the area of integrity are being implemented, though for some, limited implementation has recently started.* • *Almost none of the ordinances requiring additional rules and regulations containing specific norms have been developed.* • *Often, though not always, uniformity of implementation is present at a ministry. Coordination of the interpretation and implementation of the National Ordinance substantive civil servant law is mostly absent within the civil service. There is no guarantee within the organization that there is equality in dealing with cases.* • *To insure that there is equality in the actions of all competent authorities at the various ministries, norms and standards need to be further specified by means of "implementation regulations". Said regulations are mostly absent.* • *About half of the persons surveyed were not familiar with the code of conduct for civil servants.* • *It is unclear "who is responsible for which integrity topics within the civil service". In other words, there is a lack of clarity in terms of the responsibility and authority for integrity management.'*
2. Goede financiële positie	De Nederlandse Algemene Rekenkamer concludeert in 2013[45]: '*Het Cft Curaçao en Sint-Maarten constateert met zorg dat op Sint Maarten nog steeds sprake is van het niet tijdig opstellen en vaststellen van begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen. (…) het opstellen van bovengenoemde documenten op Sint-Maarten [is] een punt van blijvende aandacht.*' De Algemene Rekenkamer van Sint Maarten concludeert over functioneren van de Belastingdienst in oktober 2014[46]: '*Wij constateren dat ondanks alle externe inhuur, uitgebrachte rapporten en adviezen, de wezenlijke punten ter versterking van de organisatie van de Belastingdienst niet zijn gerealiseerd. De Inspectie, de Ontvanger en Controle en Opsporing werken nog steeds als op zichzelf staande eilandjes. Mensen, middelen (waaronder huisvesting) en systemen zijn niet geïntegreerd. In het vervolgtraject voor 'wegwerken achterstanden' stelt de Belastingdienst zelf dat reorganisatie van de dienst en implementatie van nieuwe ICT-systemen voorwaarden zijn voor structurele oplossing voor het heffing- en inningsproces. (…) Zonder voldoende gekwalificeerd en managerial personeel, zoals de Belastingdienst zelf stelt, zal het lastig blijven om niet alleen de running concern naar behoren te laten functioneren, maar zeker ook om het noodzakelijke verandertraject zelfstandig uit te voeren. Wij vrezen eveneens dat zonder het structureel oplossen van personele tekortkomingen ook het volgende verbeterplan niet tot volle uitvoering zal komen omdat de noodzakelijke mensen daarvoor ontbreken.*'
3. Kwaliteit wet & regelgeving	Wij hebben geen specifieke bronnen over dit themagebied kunnen vinden.
4. Modernisering Overheid	Wij hebben geen specifieke bronnen over dit themagebied kunnen vinden.

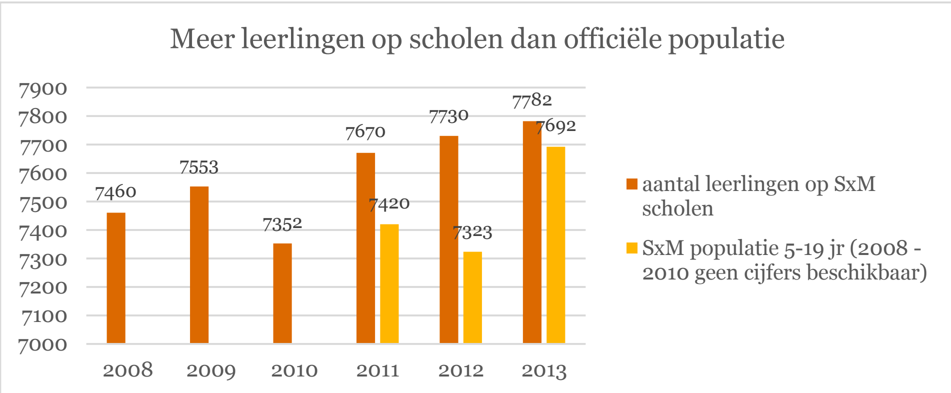
[44] Algemene Rekenkamer Sint Maarten, *Baseline Study Sint Maarten. State of affairs institutional integrity management*, maart 2014, p 6–7.
[45] Algemene Rekenkamer Nederland, *Verantwoordingsonderzoek 2013, Bedrijfsvoering Koninkrijkrelaties*.
[46] Algemene Rekenkamer St. Maarten, *Doelmatigheidsonderzoek Optimalisering van belastinginkomsten*, okt. 2014, p 3-4.

Bovenstaande onderzoeksrapporten laten zien dat de IVB programmalijnen ‘versterken ambtelijk apparaat en bestuur’ en ‘goede financiële positie’ kritische kanttekeningen geplaatst kunnen bij de integriteit van het ambtelijk apparaat en bestuur, het niet tijdig op- en vaststellen van begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen door de Sint Maartense overheid en het slecht functioneren van de Belastingdienst. Deze rapportages ondersteunen niet het beeld dat deze twee programmalijnen van het IVB hun doelstellingen behaald hebben. Over de overige twee programmalijnen hebben wij geen relevante externe rapportages kunnen vinden.

Bevindingen samenwerkingsprogramma OJSP

Het samenwerkingsprogramma OJSP onderscheidt vijf deelprogramma’s. Per deelprogramma hebben wij gezocht naar een of meerdere externe bronnen, die in relatie tot dit deelprogramma relevante conclusies geven.

<table>
<tr><th>Deelprogramma OJSP</th><th>Conclusies uit externe bronnen gerelateerd aan het deelprogramma</th></tr>
<tr><td>1. Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV)</td><td>Wij hebben geen specifieke bronnen over dit themagebied kunnen vinden.</td></tr>
<tr><td>2. Funderend Onderwijs (FO): gelijke ontplooiingskansen, brede vorming, minimum niveau aan vaardigheden</td><td>Wij hebben geen specifieke bronnen over dit themagebied kunnen vinden.</td></tr>
<tr><td>3. Beroepsonderwijs (BO): veertien doelstellingen gericht op kwaliteitsverbetering onderwijs, voldoende gekwalificeerd personeel en modern/efficiënt bedrijfsvoering van scholen</td><td>Wij hebben geen specifieke bronnen over dit themagebied kunnen vinden.</td></tr>
<tr><td>4. Leerplicht: “education for all”</td><td rowspan="2">Ten aanzien van programmalijn 4 en 5 is het relevant het aantal ingeschreven leerlingen op de Sint Maarten scholen in kaart te brengen, daarbij afgezet tegen het aantal geregistreerde kinderen in de leeftijd vijf tot negentien jaar op Sint Maarten:



Bron: Statistical Yearbook 2014 Department of Statistics Sint Maarten, Department of Education Sint Maarten, PwC

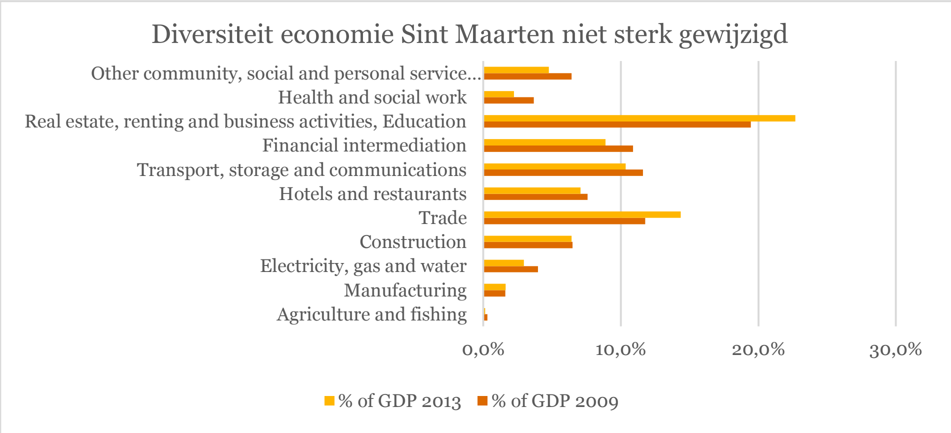
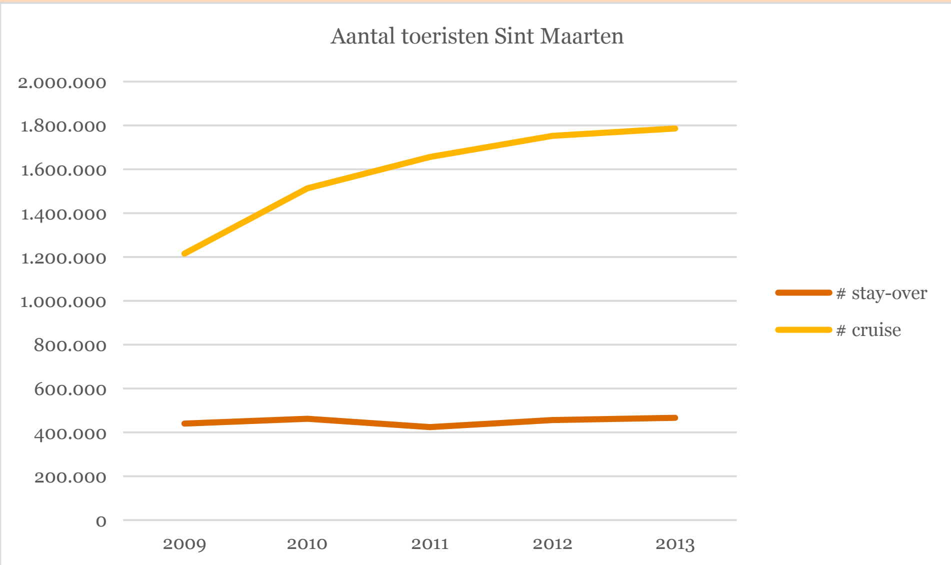
Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden:
Het aantal leerlingen op Sint Maarten scholen is toegenomen.
De bevolkingsgroep vier tot vijftien jarigen daalt in 2012, en stijgt weer in 2013. De groei van het aantal leerlingen in 2012 wordt dus niet veroorzaakt door een groei van de bevolkingsgroep vier tot vijftien jarigen. Dit kan een effect zijn van strengere handhaving van de leerplicht.
Er zijn meer leerlingen geregistreerd op school dan geregistreerd in het bevolkingsregister van Sint Maarten. Dit wijst op ongedocumenteerde kinderen op Sint Maartense scholen. Hun aandeel is vooral in 2012 sterk toegenomen. In 2013 daalt hun aandeel weer. Ook dit kan een effect zijn van strengere handhaving van de leerplicht.</td></tr>
<tr><td>5. Sociale Vormingsplicht (SVP): begeleiden van kwetsbare jongeren naar een maatschappelijk participatie</td></tr>
</table>

Met betrekking tot het samenwerkingsprogramma OJSP ondersteunen de deelprogramma’s ‘leerplicht: education for all’ en ‘Sociale Vormingsplicht’ de cijfers over de ontwikkeling van de leerlingenaantallen ten dele

de realisatie van de programmadoelstelling, wanneer deze afgezet wordt tegen de ontwikkeling van de populatie vier tot vijftien jaar. Voor de overige drie deelprogramma's van het OJSP hebben wij geen relevante externe bronnen of cijfers aangetroffen.

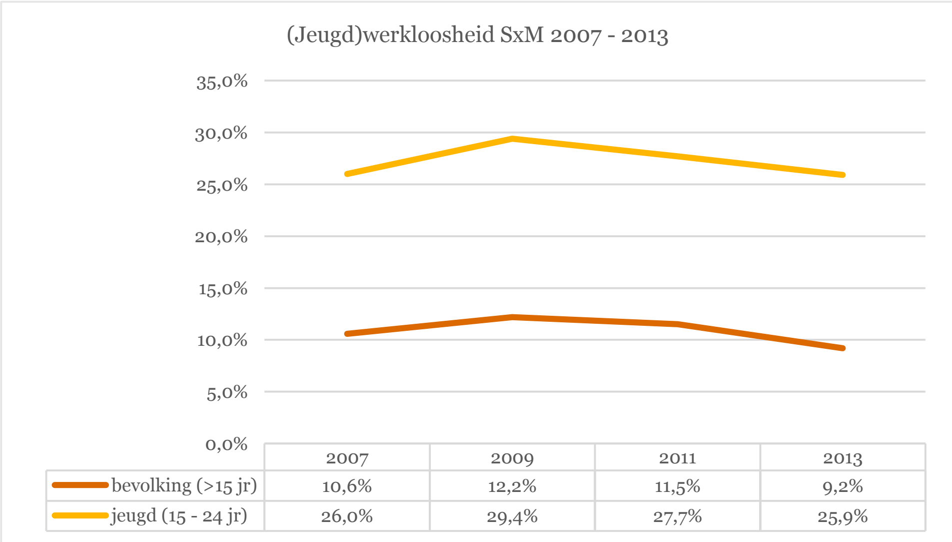
Bevindingen samenwerkingsprogramma SEI

Het samenwerkingsprogramma SEI onderscheidt acht themagebieden. Per themagebied hebben wij gezocht naar een of meerdere externe bronnen, die in relatie tot dit themagebied relevante conclusies geven.

Themagebieden SEI	Conclusies uit externe bronnen gerelateerd aan het themagebied
1. Spatial planning and traffic congestion: attractiveness of the island for tourists increased	Zie analyse onder themagebied 3.
2. Development of SME and economic diversification: more sustainable economy through economic diversification achieved	Onderstaande grafiek geeft de bijdrage van verschillende sectoren aan het BBP van Sint Maarten in 2009 en in 2013 weer:  *Bron: Statistical Yearbook 2014 Department of Statistics Sint Maarten, PwC* Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden: • Veel sectoren hebben in 2013 ten opzicht van 2009 een kleiner aandeel gekregen in het BBP van Sint Maarten • Twee sectoren zijn gegroeid: *Real estate, renting and business activcities, Education* en *Trade.* • De diversiteit van de economie van Sint Maarten is niet sterk gewijzigd.
3. Tourism marketing: return and benefits of tourist sector increased	Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling van het toerisme op Sint Maarten weer: 

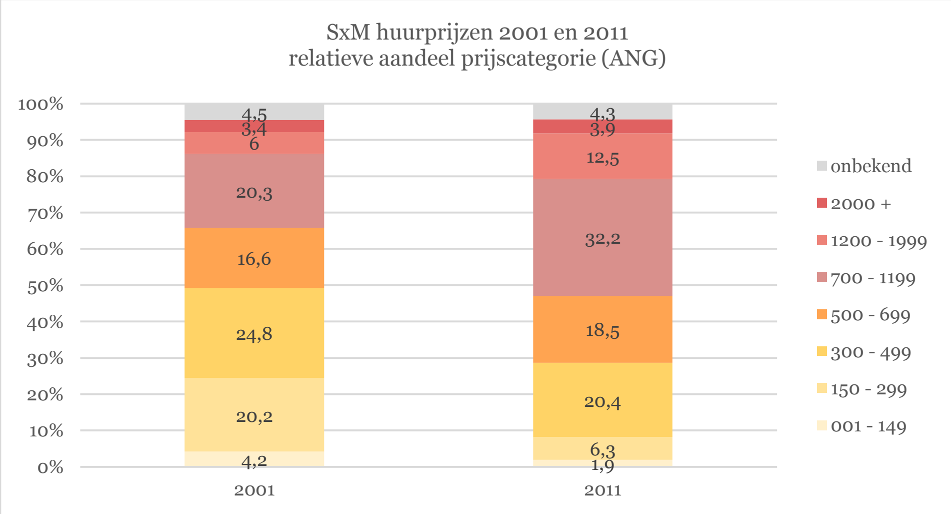
<table>
<tr><td></td><td>Bron: Statistical Yearbook 2014 Department of Statistics Sint Maarten, Sint Maarten Tourist Bureau, Sint Maarten Harbour Group, PwC

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden:
Vooral het cruise toerisme is sterk gegroeid in de periode 2009 – 2013.
Het aantal ‘stay-overs’ (hotelovernachtingen) is gelijk gebleven.
Echter, de SEI inspanningen waren niet specifiek op cruisetourisme gericht. Juist ook op aantrekken van niet-cruise-toeristen. Deze groep toeristen laat geen groei zien.</td></tr>
<tr><td>4. Labour market and education: labour productivity increased</td><td>Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling van de (jeugd)werkloosheid op Sint Maarten weer:



Bron: Statistical Yearbook 2014 Department of Statistics Sint Maarten, Sint Maarten Tourist Bureau, Sint Maarten Harbour Group, PwC

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden:
Werkloosheid stabiel: lichte stijging in crisisjaren 2009 – 2010, voorts een lichte daling in 2013.
Jeugdwerkloosheid laat dezelfde trend zien, is echter wel (constant) hoog: ruim 25%.</td></tr>
<tr><td>5. Regulation: market efficiency improved</td><td>Wij hebben geen specifieke bronnen over dit themagebied kunnen vinden.</td></tr>
<tr><td>6. Government finance: sound financial management of Government</td><td>Zie de bevindingen binnen het IVB-programma themagebied 2: ‘goede financiële positie’.</td></tr>
<tr><td>7. Data: reliable and consistent information for policy and decision-making in place</td><td>Wij hebben geen specifieke bronnen over dit themagebied kunnen vinden.</td></tr>
<tr><td>8. Social issues: better living conditions for lower and middle income classes</td><td>Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling van de huizenprijzen op Sint Maarten weer:</td></tr>
</table>



Bron: Statistical Yearbook 2014 Department of Statistics Sint Maarten, PwC

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden:

- De gemiddelde inflatie over de periode 2001 – 2011 bedroeg 2,4% per jaar (niet in grafiek).
- Het relatieve aandeel woningen voor de lagere en middeninkomens is afgenomen.

Samengevat hebben wij van de acht themagebieden van het SEI op zes van deze themagebieden relevante externe bronnen geraadpleegd. De conclusie hieruit luidt dat de economische cijfers geen verbetering, maar ook geen verslechtering laten zien. Dit zien wij – gezien de stagnatie van de wereldeconomie in de periode van dit samenwerkingsprogramma – voor een kleine open economie als Sint Maarten als een positief signaal over de verwezenlijking van de doelstellingen van het SEI.

3.3. Conclusie effectiviteit

De conclusie over de effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's geven wij op basis van de mate waarin de uitvoering van de projecten binnen de samenwerkingsprogramma's heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's:

1. De hoofddoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's zijn gericht op het bereiken van een maatschappelijk effect en in ambitieuze en abstracte termen beschreven. Zo was het samenwerkingsprogramma IVB onder andere gericht op 'het waarborgen van een duurzaam en deugdelijk bestuur'. In combinatie met het ontbreken van een nulmeting maakt dit het effect van de samenwerkingsprogramma's moeilijk meetbaar. Gezien de uitgangspositie van Sint Maarten, het beschikbare programmabudget en de initieel verwachte doorlooptijd van vier jaar, zijn de doelstellingen ambitieus te noemen. Een voorbeeld hiervan is de SEI-programmadoelstelling 'hervorming van de economische structuur'. Tegelijkertijd is het hoge ambitieniveau begrijpelijk gezien de uitdagingen waarmee Sint Maarten zich geconfronteerd zag in 2008. Het is van belang te vermelden dat de samenwerkingsprogramma's als zodanig – in feite de politieke afspraken tussen Nederland en Sint Maarten – niet op haalbaarheid getoetst waren voordat deze overeengekomen waren en door Sint Maarten uitgevoerd werden. Op voorhand was onvoldoende duidelijk of uitvoering van alle projecten binnen een samenwerkingsprogramma zou leiden tot het halen van de programmadoelstellingen.

2. Projectvoorstellen geven de bijdrage van het project aan de beoogde maatschappelijke effecten binnen het samenwerkingsprogramma weer. Een toets vooraf op de haalbaarheid van projectvoorstellen was onderdeel van de beoordelingsprocedure door USONA. De relatie tussen projectdoelstellingen, resultaten en activiteiten van projectvoorstellen werd daarop – mede door interventie van USONA – versterkt en projectactiviteiten werden geconcretiseerd. Deze interventielogica is vastgelegd in de financieringsovereenkomsten tussen SONA en de overheid van Sint Maarten. Hiermee is de potentiële bijdrage aan maatschappelijke effecten van een project vergroot, tegelijkertijd ging de aandacht hiermee vooral uit naar het realiseren van de in de financieringsovereenkomst vastgelegde activiteiten.

3. De eindverslagen laten zien dat in 94% van de projecten de geplande activiteiten binnen de projecten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. In ca. 85% van de projecten zijn de geplande activiteiten zelfs voor meer dan 80% gerealiseerd. De projecten hebben in die zin dan ook positief bijgedragen aan het behalen van de programmadoelstellingen. Onderstaande tabel geeft de mate van realisatie van activiteiten binnen een project per samenwerkingsprogramma weer:

Realisatie van geplande activiteiten binnen een project	IVB	OJSP	SEI
> 50%	91%	100%	93%
> 80%	83%	92,3%	80%

4. De invalshoek van de eindrapportages van de projecten laat zien dat het merendeel van de projecten een positieve bijdrage aan de doelstellingen van programma's hebben geleverd:

   a. De IVB-projecten hebben een positieve bijdrage geleverd aan het opzetten en versterken van de ministeries, de Hoge Colleges van Staat, het ontwikkelen van wet- en regelgeving, beleidsontwikkeling, de informatievoorziening van de overheid en het versterken van de capaciteit van de belastingdienst en deskundigheidbevordering bij het Ministerie van Financiën. De inning- en heffingscapaciteit is echter nog niet verbeterd.
   b. Ook de onderwijsprojecten hebben een positieve bijdrage geleverd aan de doelstellingen van het OJSP programma, met uitzondering van de leerwerktrajecten die een relatief laag rendement laten zien. Belangrijke randvoorwaarden voor het verbeteren van het onderwijs zijn gerealiseerd, zoals curriculumontwikkeling, verbeterde huisvesting, de opbouw van de zorgstructuur, digitale leerlingvolgsystemen, competentieontwikkeling van docenten en schoolleiders en de aanschaf van leermiddelen.
   c. Binnen het SEI hebben de infrastructurele projecten geleid tot een betere verkeersdoorstroming en tot een verbetering van hemelwater- en afvalwaterafvoer. Diverse maatregelen hebben gezorgd voor het realiseren van randvoorwaarden voor economische diversificatie, zoals het ontwikkelde economisch model, het mededingingsbeleid, beleid ten aanzien van een hub voor financiële dienstverlening en training en coaching van bedrijven in de MKB-sector.

   Wij merken op dat op basis van het realisatiepercentage van projectactiviteiten geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin programmadoelstellingen zijn gerealiseerd.

5. Vanuit de invalshoek van de mid-term evaluatie en eindrapportages kan het volgende geconcludeerd worden ten aanzien van de verschillende samenwerkingsprogramma's:

   a. Het samenwerkingsprogramma IVB Sint Maarten er in geslaagd is vrijwel alle projecten uit te voeren: 97% van het totaalbudget is geïnvesteerd in projecten. Dit is mede te danken aan het Actieplan IVB dat de overheid van Sint Maarten heeft opgesteld naar aanleiding van de aanbevelingen uit de mid-term evaluatie 2011. Zo luidde een aanbeveling uit de mid-term evaluatie 2011: "Definieer de cruciale IVB-projecten, selecteer een trekker met draagvlak en laat de Ministerraad monitoren". Sint Maarten heeft deze aanbeveling opgevolgd en heeft in het Actieplan IVB prioriteiten en concrete resultaten benoemd." Voorts onderschrijven wij de stelling in het eindrapport IVB van de overheid van Sint Maarten dat de projecten uit het IVB een positieve bijdrage aan de programmadoelstellingen van het IVB hebben geleverd. De analyse in hoeverre de programmadoelstellingen volledig gehaald zijn en of er synergie-effecten zijn tussen de projecten, ontbreekt. De projecten hebben bijgedragen aan het opbouwen van wetgevingscapaciteit, aan de opbouw en het versterken van het ambtelijk apparaat, aan de opbouw van de Hoge Colleges van Staat en aan het vergroten van de dienstverlening door de overheid. Ook het financieel beheer en de belastingdienst zijn versterkt, maar op beide terreinen moeten nog de nodige stappen gemaakt worden.

   b. Wij concluderen dat de indicatoren uit de monitoringscans van de OJSP deelprogramma's zowel positieve als negatieve trends laten zien. Ter illustratie noemen wij het FO, dat in de laatste scans een verslechtering van de studievertraging laat zien: de resultaten van deze twee jaren liggen met 4,3 maanden respectievelijk 6,1 maanden ruim boven de streefwaarde van 1,7 maanden studievertraging. Positief voorbeeld is de indicator over werkloosheid: indien zowel 'studeren' als

‘werk’ als positieve maatschappelijke bezigheden worden beschouwd, dan is het gezamenlijke aandeel van deze twee activiteiten 70%, waar de streefwaarde minimaal 50% werkzaam is. De rendementscijfers van het onderwijs liggen echter nog (ver) achter bij het ambitieniveau van het programma. Gesteld kan worden dat met de uitvoering van de projecten weliswaar een aanzienlijke verbetering in het Sint Maartense onderwijs is bereikt, maar dat de ambitieniveaus van het programma voor de gekozen interventies te hoog gebleken is.

c. Er is geen mid-term evaluatie uitgevoerd naar het SEI programma op Sint Maarten. Ook is er geen eindrapportage van het SEI door het programmabureau opgeleverd. Wij kunnen dan ook vanuit deze invalshoek geen conclusies trekken over de mate van doelrealisatie van het SEI als programma.

6. Externe bronnen die op macroniveau een beeld geven van de ontwikkelingen op de themagebieden van de samenwerkingsprogramma’s laten per samenwerkingsprogramma’s het volgende beeld zien:

a. Met betrekking tot de IVB programmalijnen ‘versterken ambtelijk apparaat en bestuur’ en ‘goede financiële positie’ lezen wij kritische rapportages van de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten en het College Financieel Toezicht over de integriteit van het ambtelijk apparaat en bestuur, het niet tijdig op- en vaststellen van begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen door de Sint Maartense overheid en het slecht functioneren van de Belastingdienst. Deze rapportages ondersteunen niet het beeld dat deze twee programmalijnen van het IVB hun doelstellingen behaald hebben. Over de overige twee programmalijnen hebben wij geen relevante externe rapportages kunnen vinden.

b. Met betrekking tot de OJSP deelprogramma’s ‘leerplicht: education for all’ en ‘Sociale Vormingsplicht’ ondersteunen de cijfers over de ontwikkeling van de leerlingenaantallen ten dele de realisatie van de programmadoelstelling, wanneer deze afgezet wordt tegen de ontwikkeling van de populatie vier tot vijftien jaar. Voor de overige drie deelprogramma’s van het OJSP hebben wij geen relevante externe bronnen of cijfers aangetroffen.

c. Met betrekking tot de acht themagebieden van het SEI hebben wij op zes themagebieden relevante externe bronnen geraadpleegd. De conclusie hieruit luidt dat de economische cijfers geen verbetering, maar ook geen verslechtering laten zien. Dit zien wij – gezien de stagnatie van de wereldeconomie in de periode van dit samenwerkingsprogramma – voor een kleine open economie als Sint Maarten als een positief signaal over de verwezenlijking van de doelstellingen van het SEI.

4. Duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's

Dit hoofdstuk gaat in op de duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's. In de brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Eerste en Tweede Kamer d.d. 23 december 2003 (Kamerstuk 29390 nr. 1/A), waarin de doelstellingen voor SONA worden omschreven, is expliciet duurzaamheid opgenomen. Duurzaamheid vormt een belangrijk onderdeel van de totale doelstellingen van SONA. In het Kamerstuk 29390 nr.1/A wordt duurzaamheid in acht genomen door samenwerkingsmiddelen op onafhankelijke en professionele wijze toe te wijzen aan publieke investeringsprojecten.

Ten aanzien van duurzaamheid zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- *"Hebben de investeringen bijgedragen aan een structurele verbetering van de in de programma's geformuleerde doelstellingen in de voormalige Nederlandse Antillen?"*

- *"Hebben de overheden in het Caribische deel van het Koninkrijk stappen ondernomen om de vanuit de programma's ingezette verbeteringen/wijzigingen in het eigen beleid op te nemen?"*

- *"Welke (aanvullende) stappen zouden daartoe nog ondernomen kunnen of moeten worden?"*

Deze onderzoeksvragen hebben wij beantwoord door twee aspecten te onderzoeken in het verdiepend onderzoek van de acht geselecteerde projecten:

- de mate waarin de financiële dekking voor het in stand houden van de resultaten van de projecten en van de samenwerkingsprogramma's op lange termijn zeker is gesteld (paragraaf 4.1);

- de mate waarin de verantwoordelijkheid voor het in stand houden van de resultaten van de projecten en van de samenwerkingsprogramma's op lange termijn is belegd in overheidsbeleid en in de betrokken organisaties (paragraaf 4.2).

In paragraaf 4.3 geven wij onze conclusies over de duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's. In hoofdstuk 7 doen wij aanbevelingen over aanvullende stappen die ondernomen kunnen worden om de duurzaamheid van de resultaten van de samenwerkingsprogramma's beter te borgen.

4.1. Financiële duurzaamheid

Het criterium 'duurzaamheid' vormde een expliciet onderdeel van de beoordeling van een project door USONA. Vooraf werd de indiener van het projectvoorstel gevraagd te onderbouwen in hoeverre de financiering van de activiteiten en/of de resultaten na afsluiting van het project gecontinueerd zal worden. Dit kon bijvoorbeeld worden vormgegeven doordat de overheid eigen bijdragen aan de totale projectfinanciering zou verstrekken, of doordat andere financieringsinstellingen meefinancierden in de vorm van van terugbetaling vrijgestelde bijdragen en/of (commerciële) leningen.

Het onderdeel 'duurzaamheid' was één van de acht onderdelen van de beoordelingstoets van USONA. 'Duurzaamheid' kende een relatief gewicht van 20 van de 100 te behalen punten, en vormde daarmee het zwaarst wegende onderdeel van de beoordelingstoets van USONA. Ieder onderdeel – dus ook duurzaamheid – werd door USONA gescoord op een schaal van vijf punten. De maximaal vijf te behalen op het onderdeel 'duurzaamheid' wegen dus voor 20% mee in de eindbeoordeling van een projectaanvraag. De beoordeling en toekenning van punten wordt door USONA onderbouwd aan de hand van een korte (één of twee alinea's) onderbouwing van de score, op basis van het ingediende projectvoorstel.

In het vorige hoofdstuk plaatsten wij de kanttekening dat de realisatie van activiteiten niet per se als realisatie van maatschappelijk effect gelezen kan worden. Een vergelijkbaar patroon tekent zich ook bij duurzaamheid af. In de uitvoering bleken projecten – ondanks de inspanningen van de projectverantwoordelijken – duurder of

complexer dan gedacht, waardoor ook op de langere termijn de financiële duurzaamheid niet altijd geborgd kan worden.

Hier komt bij dat over de gehele linie bekeken de omvang van de drie samenwerkingsprogramma's aanzienlijk te noemen is. Er zijn 66 projecten uitgevoerd met een totale budgettaire omvang van ANG 101,8 mln., en met een initiële looptijd van vier jaar (uiteindelijk is dit zes jaar geworden). Om deze omvang in perspectief te plaatsen: de jaarlijkse begroting van Sint Maarten bedroeg in deze periode ANG 432 mln. (2012); de omvang samenwerkingsprogramma's (de 66 projecten) vormde daarmee circa 23,5% van de totale jaarbegroting van Sint Maarten.

Het totale aantal projecten (66), gecombineerd met het relatief grote budget dat ter beschikking werd gesteld, zorgde er voor dat de financiële duurzaamheid onder druk kwam te staan. Op individueel (project)niveau werden bij indiening van het projectvoorstel toezeggingen gedaan, die bij elkaar opgeteld, zeker in het licht van de uitdagingen die überhaupt al speelden voor Sint Maarten, niet altijd houdbaar bleken.

Een duidelijk voorbeeld van het ontbreken van de financiële duurzaamheid tekent zich af bij het project 'Nieuwe Belastingdienst Sint Maarten' (IVB project 2009003). Bij de oorspronkelijke doelstellingen van de nieuwe Belastingdienst raamde de overheid van Sint Maarten een begroting van ruim ANG 25 mln. Het project dat uitgevoerd werd in 2009 was qua doelstellingen teruggebracht naar een aantal concrete activiteiten (aanschaf van middelen, opleiden van mensen, schrijven van reorganisatieplannen) en kende een begroting van ANG 5,5 mln. De uitgevoerde activiteiten hebben een positieve bijdrage aan de Nieuwe Belastingdienst Sint Maarten geleverd. Echter, het inbedden van de plannen die betrekking hebben op mensen (cultuur) en ICT-systemen, kosten structureel geld en aandacht. Dit laatste viel buiten de scope van het project. Voor de noodzakelijke opvolging van dit project ontbreken de financiële middelen.

Uit de Mid-term Review van het IVB Sint Maarten kwam in 2011 hetzelfde beeld naar voren:[47] 'De duurzaamheid van de resultaten heeft nog nauwelijks aandacht gekregen, behalve als verplicht veld in de financieringsvoorstellen. Duurzaamheid is verder geen standaardonderwerp in de gesprekken met of verslagen aan USONA. Ook zijn vaak de toekomstige kosten voor onderhoud, verdere ontwikkeling en/of implementatie niet berekend, noch is in het voorstel onderbouwd weergegeven hoe deze gefinancierd gaan worden na afloop van het project.' De aanbeveling van de onderzoekers '*definieer de cruciale IVB projecten, selecteer een trekker met politiek draagvlak en laat Ministerraad monitoren*' is opgevolgd door de overheid van Sint Maarten opgevolgd: Sint Maarten heeft voor verschillende IVB projecten een trekker geselecteerd in de vorm van een projectleider op de relevante afdelingen. Dit heeft de duurzaamheid van de resultaten van de projecten bevorderd. Ook werd vanaf dat moment de Ministerraad periodiek geïnformeerd over de voortgang van de projecten via rapportages. Verder zijn de verantwoordelijke ministers betrokken bij specifieke projecten waar dit nodig was.[48]

Ook de bevindingen uit de Mid-term Review van het OJSP in 2011 ondersteunen eveneens dit beeld:[49] 'De huidige stand van zaken laat ook zien dat er nog heel wat stappen gezet moeten worden om de invoering van de vernieuwingen af te ronden. Preciezer nog, er moeten stappen gezet worden om ervoor te zorgen dat de vernieuwingen ook duurzaam een plaats krijgen in het onderwijs op Curaçao en Sint Maarten. (...) Het verloop onder het lerarenkorps op Sint Maarten is groot. Dat is ook één van de oorzaken waardoor de vernieuwingen maar moeizaam duurzaam kunnen worden doorgevoerd.'

Voor het programma OJSP adviseert de Monitor om een actieplan op te stellen in relatie tot het bereiken van de doelstellingen met inzet van de speerpunten. Een dusdanig actieplan draagt bij aan de duurzaamheid van het OJSP. Een dergelijk actieplan is nog niet opgesteld door de overheid van Sint Maarten. [50]

4.2. Institutionele en beleidsmatige duurzaamheid

Projectverantwoordelijken van projecten die zijn uitgevoerd met personeel van de overheid zelf geven doorgaans aan dat zij een 'leercurve' doorlopen hebben. Veel van deze mensen kwamen voor het eerst in loopbaan in de rol

---

[47] Ecorys, *Mid-term evaluatie IVB Sint Maarten*, 22 augustus 2011.
[48] Actieplan IVB Sint Maarten 2011 – 2012, *maatregelen naar aanleiding van de midterm-evaluatie*, Ministerie van Algemene Zaken Sint Maarten, 26 september 2011.
[49] AEF, *Mid-term evaluatie OJSP Curaçao en Sint Maarten*, 18 maart 2011, p. 21 en 25.
[50] Quality Development, *Resultaten Monitoring OJSP Sint Maarten, scan 6: schooljaar 2012/2013, H7: aanbevelingen.*

van beleidsverantwoordelijke of projectleider, waarbij ze andere mensen en partijen moesten aansturen. De kennis en ervaring die hiermee opgedaan is, heeft geleid tot een belangrijk neveneffect van de samenwerkingsprogramma's: het nemen van eigen verantwoordelijkheid. De uitdaging voor de overheid van Sint Maarten is wel om de mensen met deze ervaring vast te houden. Tegelijkertijd constateren wij ook dat voor veel projecten externen en/of tijdelijke (drie tot vier jaar) capaciteit is ingezet, waarbij het regelmatig voorkwam dat de opgedane kennis niet werd overgedragen aan de projectleiders. De opgedane ervaringen beklijven dan in veel mindere mate in de overheid.

Beleidsmatige inbedding van (de resultaten van) de projecten in het beleid van de overheid bleek regelmatig samen te hangen met politieke wil en de beschikbare financiële middelen. Binnen de Sint Maartense politiek hebben zich sinds 10 oktober 2010 regelmatig politieke wisselingen voorgedaan, waardoor het voeren van een consistent overheidsbeleid een opgave bleek te zijn. Het SEI project 'Zoning Sint Maarten' heeft bijvoorbeeld last van de politieke wisselingen/ onduidelijkheid. Op ambtelijk niveau is dit project goed geborgd in de organisatie (VROMI), maar het beleidsmatig uitvoeren/implementeren van dit plan blijft liggen door het ontbreken van politieke leiding van VROMI (mei 2015). Daar waar projecten directe, tastbare resultaten lieten zien bleek het beleid of de institutie goed in stand te houden zijn dan wel verder uit te bouwen. Een goed voorbeeld hiervan is het IVB project 'Public Service Centre'. Dit project heeft een positief, zichtbaar effect voor de bevolking van Sint Maarten gehad en daarmee groeide de steun van diverse ministeries om aan te sluiten bij dit project, met als gevolg dat het project weer succesvoller wordt.

Op basis van het verdiepende onderzoek naar acht projecten en de rapportages over IVB, OJSP en SEI concluderen wij dat voor alle drie de samenwerkingsprogramma's nog stappen gezet moeten worden om de resultaten op lange termijn te borgen:

Project	Borging financiële duurzaamheid[51]	Borging institutionele en beleidsmatige duurzaamheid[52]
Opzet Public Service Centre (IVB 2010010)	Voldoende geborgd	Voldoende geborgd
Opbouw landsbestel (IVB 2009032)	Voldoende geborgd	Voldoende geborgd
Nieuwe Belastingdienst Sint Maarten (IVB 2009003)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Leerplicht 2008-2012 Sint Maarten (OJSP 2008075)	Voldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Infrastructuur cycle 2 FO St. Maarten (OJSP 2008009)	Voldoende geborgd	Voldoende geborgd
Rotonde Cole Bay (SEI 2008102) Afwatering (SEI 2011014) Rotonde Cole Bay fase 2 (SEI 2011010)	Voldoende geborgd	Voldoende geborgd
Marketing Stimulus Program (SEI 2009092)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Zoning SXM (SEI 2009101)	Voldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Conclusie	**75% voldoende, 25% onvoldoende geborgd**	**50% voldoende, 50% onvoldoende geborgd**

4.3. Conclusie duurzaamheid

1. Wij constateren dat van geen van de drie samenwerkingsprogramma's vooraf een haalbaarheidsstudie naar de financiële duurzaamheid is verricht. Hiermee werd op politiek niveau een zeker risico aanvaard. Wij zijn van mening dat financiële duurzaamheid op programmaniveau, ofwel de structurele inbedding van onderhoud en beheer van de resultaten van alle projecten in de begroting van Sint Maarten, op voorhand een aandachtspunt had kunnen zijn. Dit wordt zichtbaar wanneer het totale budget van de drie

[51] Op basis van verdiepend onderzoek naar de acht onderzochte projecten, bijlage B.2.
[52] Op basis van verdiepend onderzoek naar de acht onderzochte projecten, bijlage B.2.

samenwerkingsprogramma's in verhouding gebracht wordt met de jaarlijkse begroting van Sint Maarten: ANG 101,8 mln ten opzichte van jaarbegroting van ANG 432 mln (2012), ofwel 23,5%.

2. De acht projecten uit ons verdiepend onderzoek laten een wisselend beeld zien van de financiële duurzaamheid:

   a. Het IVB laat een wisselend beeld zien. De versterking van de belastingdienst heeft nog onvoldoende vruchten afgeworpen. Wij hebben begrepen dat de overheid het vervolg project Nieuwe Belastingdienst fase 2 financiert om de inning- en heffingscapaciteit te vergroten. De ministeries werken met begrotingen waarmee de kerntaken kunnen worden gecontinueerd, basisregistraties en informatiesystemen kunnen blijven draaien en competenties verder kunnen worden ontwikkeld.
   b. De twee onderwijsprojecten uit het verdiepende onderzoek en de eindrapportages van OJSP-projecten laten zien dat de schoolbesturen vanuit de lumpsum subsidie de financiële duurzaamheid van de resultaten die behaald zijn onder het OJSP kunnen borgen, met uitzondering van groot onderhoud van de scholen.
   c. De financiële duurzaamheid van de infrastructurele werken uit het SEI lijkt in redelijke mate geborgd te zijn vanuit het wegenbeheerplan en de jaarlijkse begroting voor onderhoud. Vanuit de overheid is er een substantiële bijdrage geleverd aan het SEI voor het merendeel van de beleidsvelden. Uit het verdiepende onderzoek kwam naar voren dat de financieringsbehoefte van het toeristenbureau twee keer hoger ligt dan de jaarlijks toegekende subsidie.

3. De institutionele en beleidsmatige inbedding van kennis en ervaring laat een wisselend beeld zien:

   a. Sint Maarten heeft voor wat betreft het programma IVB de aanbeveling uit de mid-term evaluatie 2011 om de institutionele duurzaamheid te vergroten, opgevolgd. De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid van het IVB lijkt eveneens grotendeels geborgd. De nieuwe bestuurlijke organisatie is wettelijk en beleidsmatig verankerd, het HR-beleid is geformuleerd en lijkt in uitvoering, digitale informatie en administratiesystemen zijn ingevoerd en het opleidingsplan lijkt in uitvoering.
   b. De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid is voor het OJSP grotendeels geborgd door de wettelijke verankering van het beleid met betrekking tot het FO, VSBO en SBO. Verschillende beleidsterreinen, zoals het taalbeleid en leerlingzorg zijn wettelijk bij de schoolbesturen neergelegd en voor zover wij hebben kunnen zien zijn deze daar beleidsmatig ingebed. Voor het programma OJSP adviseert de Monitor van het programma OJSP om een actieplan op te stellen in relatie tot het bereiken van de doelstellingen met inzet van de speerpunten. Een dusdanig actieplan draagt bij aan de duurzaamheid van het OJSP. Een dergelijk actieplan is nog niet opgesteld door de overheid van Sint Maarten.
   c. Beleidsmatige inbedding van (de resultaten van) de projecten in het beleid van de overheid bleek door de regelmatige politieke wisselingen op Sint Maarten een uitdaging. Zo heeft het SEI-project 'Zoning Sint Maarten' last van de politieke wisselingen/ onduidelijkheid. Op ambtelijk niveau is dit project goed geborgd in de organisatie (VROMI), maar het beleidsmatig uitvoeren/implementeren van dit plan blijft liggen omdat de plannen nog in de vaststellingsprocedure zitten. Daar waar projecten directe, tastbare resultaten lieten zien bleek het beleid of de institutie goed in stand te houden zijn dan wel verder uit te bouwen. Een goed voorbeeld hiervan is het IVB-project 'Public Service Centre'. Dit project heeft een positief, zichtbaar effect voor de bevolking van Sint Maarten gehad en daarmee groeide de steun van diverse ministeries om aan te sluiten bij dit project, met als gevolg dat het project weer succesvoller wordt.

4. Tot slot merken wij op dat daar waar gewerkt is met mensen van de overheid zelf, hebben zij een 'leercurve' op gebied van projectmanagement ervaren. Dit is een belangrijk neveneffect van de samenwerkingsprogramma's geweest en heeft bijgedragen aan de institutionele duurzaamheid. Daar waar gewerkt is met mensen met een tijdelijk dienstverband of externe inhuur, is dit beduidend minder het geval. In de helft van de acht projecten uit ons verdiepend onderzoek zijn wij niet overtuigd van de borging van de institutionele en beleidsmatige duurzaamheid.

5. *Efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's*

Dit hoofdstuk gaat in op de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's. Ten aanzien van efficiëntie zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- *"In welke mate zijn de beschikbare middelen voor de SONA-programma's nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?"* en
- *"In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?"*

Deze onderzoeksvraag hebben wij beantwoord door aan de hand van de volgende stappen:

1. Ons oordeel over de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's relateren wij aan de effectiviteit van de programma's. Zoals de eerste onderzoeksvraag aangeeft, gaat de mate waarin de beschikbare middelen nuttig zijn besteed vooraf aan de mate waarin dit kosteneffectief is gebeurd.
2. Als eerste hebben wij vastgesteld dat er geen goede vergelijking kan worden gemaakt tussen de kosten van de samenwerkingsprogramma's en een externe benchmark, omdat de aard van de programma's en de context waarin deze zijn uitgevoerd specifiek zijn voor Sint Maarten.
3. Als alternatief voor een externe vergelijking wordt binnen de onderzochte projecten een duidelijke benchmark gevormd door de begroting die is opgenomen in de projectvoorstellen. De beoordeling van projectvoorstellen door USONA geeft enige mate van 'hardheid' aan deze begrotingen.
4. De beoordeling van efficiëntie is vervolgens uitgevoerd door in de projecten van het verdiepend onderzoek zowel de mate van realisatie van de in projecten beoogde prestaties (output) als de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) te vergelijken met de mate waarin het budget is benut. Daarnaast zijn de resultaten van interviews in het verdiepend onderzoek naar efficiëntie betrokken. Waar deze concrete aanwijzingen geven voor verminderde efficiëntie in een project, zijn deze in onze bevindingen op projectniveau (paragraaf 5.1.) verwerkt.
5. Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is een beschrijving van de werkwijze van USONA opgenomen. Deze werkwijze hebben wij geanalyseerd in relatie tot de bevindingen over de efficiëntie van de projecten en programma's (paragraaf 5.2).

In paragraaf 5.3 geven wij onze conclusies over de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's.

5.1. *Efficiëntie van de acht dieper onderzochte projecten*

Het onderscheid tussen prestaties en maatschappelijke effecten is evenzeer relevant voor een uitspraak over de efficiëntie van de projecten die binnen de samenwerkingsprogramma's zijn uitgevoerd. Op het niveau van geleverde prestaties scoren veel projecten hoog op de mate van realisatie, zo is geconcludeerd in hoofdstuk 3. Op dit niveau bezien is er eveneens doorgaans sprake van een efficiënte inzet van mensen en middelen binnen de projecten. Op het niveau van het realiseren van een maatschappelijk effect plaatsten wij kritischer kanttekeningen. Hiermee komt de efficiëntie eveneens onder druk te staan. Immers, een project dat weinig of geen maatschappelijk effect heeft gehad, kan moeilijk efficiënt genoemd worden. Wij illustreren dit aan de hand van de acht projecten uit het verdiepende onderzoek:

Project	Gerealiseerde activiteiten[53]	Gerealiseerd maatschappelijk effect[54]	Bevindingen over efficiëntie[55]
Opzet Public Service Centre (IVB 2010010)	80 – 100%	PSC is een succes en heeft zelfs meer/breder effect dan beoogd.	Dit project is efficiënt uitgevoerd.
Opbouw landsbestel (IVB 2009032)	80 – 100%	Het project heeft positieve bijdrage geleverd aan alle programmalijnen van het IVB Sint Maarten door de diversiteit aan deelprojecten. Ook de zes 'draaischijfprojecten' zijn grotendeels succesvol geweest	Het projectonderdeel gericht op de diverse bestuurlijke functies met als doel de bestuurlijke opbouw van de Sint Maartense overheid is efficiënt uitgevoerd. Het projectonderdeel gericht op besteding van restmiddelen uit andere IVB-projecten ('draaischijfprojecten'), is niet zonder meer efficiënt te noemen. Doel van de 'draaischijf' was er op gericht al het overgebleven geld uit andere projecten opnieuw te bestemmen. Dit is niet per definitie efficiënt. Efficiënt kan ook betekenen dat de gelden worden besteed aan uitbreiding van bestaande, succesvolle projecten.
Nieuwe Belastingdienst Sint Maarten (IVB 2009003)	80 – 100%	Er is weinig maatschappelijk effect gerealiseerd.	Dit project is niet efficiënt uitgevoerd aangezien er nauwelijks effecten zijn opgetreden. Gezien de uitdagingen van de belastingdienst, was het wellicht efficiënter geweest als er beduidend meer budget was vrijgemaakt dan nu gebeurd is.
Leerplicht 2008-2012 Sint Maarten (OJSP 2008075)	80 - 100%	De doelen van dit project lijken grotendeels gerealiseerd, alhoewel dit niet eenduidig uit de rapportages/het dossier af te leiden is. Los hiervan blijft de problematiek achter het verzuim.	Dit project is redelijk efficiënt uitgevoerd. Wel laat het project een onderuitputting van 35,7% van het initiële budget zien.
Infrastructuur cycle 2 FO St. Maarten (OJSP 2008009)	80 – 100%	Het maatschappelijk effect van de gerealiseerde prestaties bij de scholen die in aanmerking voor financiële middelen zijn gekomen, is positief voor de samenleving van Sint Maarten geweest.	Dit project is efficiënt uitgevoerd. De verschillende bouwprojecten zijn binnen tijd en budget uitgevoerd.
Rotonde Cole Bay (SEI 2008102) Afwatering (SEI 2011014) Rotonde Cole Bay fase 2 (SEI 2011010)	80 – 100%	De doorstroming van het verkeer is verbeterd. Er zijn geen nulmeting of harde cijfers beschikbaar om dit feitelijk te onderbouwen.	Dit project is efficiënt uitgevoerd. Project is binnen tijd en budget uitgevoerd.
Marketing Stimulus Program (SEI 2009092)	80 – 100%	Een eenduidige relatie tussen de toename in toeristenverkeer en dit project is niet te leggen. Of de Sint Maarten concurrentiepositie verstevigd is, blijkt niet uit de rapportages.	Dit project is efficiënt uitgevoerd.

53 Percentages uit de eindverslagen van de projecten, opgesteld door projectuitvoerders.
54 Op basis van verdiepend onderzoek naar de acht onderzochte projecten, bijlage B.2.
55 Op basis van verdiepend onderzoek naar de acht onderzochte projecten, bijlage B.2.

Project	Gerealiseerde activiteiten[53]	Gerealiseerd maatschappelijk effect[54]	Bevindingen over efficiëntie[55]
Zoning SXM (SEI 2009101)	80 – 100%	De ruimtelijke ordeningsplannen zijn van opgesteld. De inwoners van Sint Maarten merken er echter nog niets van, hiervoor moeten de Zoning-plannen van kracht worden. Dit is aan de politiek.	Dit project is efficiënt uitgevoerd als de politiek op Sint Maarten op korte termijn de zoning-plannen van kracht laat worden. Gebeurt dit niet, dan is dit project inefficiënt geweest.

Bovenstaande tabel laat zien dat op het niveau van de te leveren prestaties binnen een project doorgaans sprake is van een efficiënte inzet van mensen en middelen. Dit geldt voor projecten in alle drie de samenwerkingsprogramma's. Het hogere niveau van projectdoelstellingen (maatschappelijk effect) laat een wisselend beeld qua efficiëntie te zien. Het merendeel van de projecten heeft veel bereikt gezien het beschikbaar gestelde budget (IVB-project 'Public Service Centre', OJSP-project 'Cycle 2 FO', SEI-projecten op het gebied van verkeersdoorstroming), terwijl er ook projecten zijn waarbij (nog) niet veel bereikt is (IVB-project 'Nieuwe Belastingdienst Sint Maarten', SEI-project 'Zoning SXM'). Immers, deze projecten hebben (vooralsnog) weinig maatschappelijk effect gehad en kunnen daarmee moeilijk efficiënt genoemd worden.

5.2. *De rol van USONA*

Nederland stelde bedragen beschikbaar voor de verschillende samenwerkingsprogramma's. Deze bedragen zijn gestort in een fonds, dat beheerd werd door de stichting SONA. USONA werkte in opdracht van de stichting SONA en was als uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor een rechtmatig en doelmatig beheer en van de gelden. Vrijgave/besteding van de gelden gebeurde door middel van projecten, die binnen de samenwerkingsprogramma passen. Alleen de overheid van Sint Maarten kon projectvoorstellen indienen bij USONA. NGO's of andere (maatschappelijke) organisaties konden geen voorstellen indienen. USONA beoordeelde de projectaanvragen volgens procedureregels goedgekeurd door SONA en het ministerie van BZK. Wanneer het project voldeed aan de procedurele en inhoudelijke eisen, werd een financieringsovereenkomst opgesteld en ondertekend door USONA en een vertegenwoordiger van Sint Maarten. Hierna kon het project uitgevoerd worden. USONA beheerde de projectgelden, monitorde de voortgang en verrichtte betalingen aan de projectuitvoerder (op declaratiebasis). Na afloop van het project diende de projectverantwoordelijke een schriftelijk eindverslag in bij USONA.

De taak van USONA met betrekking tot de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's luidt samengevat:

- het beoordelen van projectvoorstellen;
- het begeleiden en waar nodig bijsturen van projecten in uitvoering;
- het beoordelen van betalingsverzoeken en het doen van betalingen; en
- het verzorgen van de projectadministratie.

Projectvoorstellen werden op volgorde van binnenkomst beoordeeld en niet in competitie vergeleken met andere voorstellen. Gezien de looptijd van de programma's en het langzaam op gang komen van de indiening van projectvoorstellen hebben SONA en USONA in de eerste maanden veel overleg gevoerd met de overheid van Sint Maarten (de programmabureau 's, projectverantwoordelijken, coördinatoren) gericht op het bespreken van het vergroten van de effectiviteit, efficiency en duurzaamheid van de programma's. Resultaat hiervan is geweest dat er nadien vele projectvoorstellen zijn ingediend. Ook in de laatste jaren van de looptijd van de samenwerkingsprogramma's is hier actief op gestuurd, bijvoorbeeld door het uitvoeren van zogenaamde 'draaischijfprojecten' (herprioriteringen), waarbij budgetten die in projecten overbleven werden ingezet om nieuwe projecten vormgegeven. Voor alle samenwerkingsprogramma's tezamen (dus ook voor de andere eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen) is de onderbesteding van het programmabudget slechts 1,6%.[56]

Deze factoren creëerden tezamen een samenwerkingsstructuur waarin de efficiëntie van programma's en projecten geen leidend principe was. In hoeverre deze samenwerkingsstructuur de efficiëntie op programmaniveau heeft verminderd, is niet precies te zeggen; het is immers niet duidelijk hoe de efficiëntie zou zijn uitgepakt als wel competitie tussen projectvoorstellen was georganiseerd. Wel is duidelijk dat voor de

[56] Bron: interview USONA op 18 mei 2015.

overheid van Sint Maarten de beschikbare budgetten een gegeven waren en was het dus vooral zaak voldoende projecten te formuleren om deze budgetten volledig te kunnen benutten.

De betrokken stakeholders – de overheden van Nederland en Sint Maarten, SONA en haar uitvoeringsorganisatie USONA – hebben met de herprioriteringen als ook met het toekennen van verlengingen actief gestuurd op een efficiënte besteding van de middelen uit de samenwerkingsprogramma's. Daarbuiten heeft geen van de betrokken stakeholders in de reguliere vormgeving en beoordeling van projectvoorstellen zichtbare interventies gedaan gericht op het bewaken van de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's: projecten werden op zichzelf staand beoordeeld, niet in concurrentie en grotendeels op volgorde van binnenkomst. Deze werkwijze is conform de procedurele afspraken over de samenwerkingsprogramma's tussen Nederland, Sint Maarten, SONA en USONA. Dit heeft de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's als geheel beperkt.

Werkwijze van USONA werkte als 'stok achter de deur'
Uit gesprekken met projectverantwoordelijken en -uitvoerders is gebleken dat het voor hen regelmatig lastig is geweest om vast te houden aan de uitvoering van een projectvoorstel. Naast de reeds genoemde bevindingen in hoofdstuk 3, zorgden budgettaire druk en de vele veranderingen die in het kader van de transitie 10 oktober 2010 moesten worden doorgevoerd binnen de overheid van Sint Maarten ervoor dat projecten onder druk kwamen te staan. De contractuele verbintenis per project tussen de overheid en USONA (de financieringsovereenkomsten), en de begeleiding door USONA die hier uit voortvloeide, bleek in veel gevallen de projectleiders en -verantwoordelijken houvast te bieden bij het vasthouden aan de realisatie van projectdoelstellingen. In de financieringsovereenkomsten werden afspraken gemaakt over concreet uit te voeren activiteiten en het budget dat hier tegenover stond.

5.3. Conclusie: efficiëntie laat wisselend beeld zien

1. Op het niveau van de te leveren prestaties binnen een project is doorgaans sprake van een efficiënte inzet van mensen en middelen. Dit geldt voor projecten in alle drie de samenwerkingsprogramma's. Het hogere niveau van projectdoelstellingen (maatschappelijk effect) laat een wisselend beeld qua efficiëntie te zien. Het merendeel van de projecten heeft veel bereikt gezien het beschikbaar gestelde budget (IVB-project 'Public Service Centre', OJSP-project 'Cycle 2 FO', SEI-projecten op het gebied van verkeersdoorstroming), terwijl er ook projecten zijn waarbij (nog) niet veel bereikt is (IVB-project 'Nieuwe Belastingdienst Sint Maarten', SEI-project 'Zoning SXM'). Immers, deze projecten hebben (vooralsnog) weinig maatschappelijk effect gehad en kunnen daarmee moeilijk efficiënt genoemd worden.

2. Het feit dat een grote meerderheid van de acht projecten in het verdiepende onderzoek een bijdrage aan de verwezenlijking van de programmadoelstellingen heeft geleverd, is mede te danken aan de rol die USONA vervuld heeft in de begeleiding van de vormgeving en de uitvoering van projecten.

3. Het uitgangspunt van de samenwerkingsprogramma's is dat de overheid van Sint Maarten zelf verantwoordelijkheid draagt voor de ingediende projecten, van het schrijven van het voorstel tot en met de evaluatie. Het was primair de verantwoordelijkheid van Sint Maarten om te borgen dat de voorgestelde projecten als geheel een optimale invulling van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's zouden vormen. Gedurende de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's hebben herprioriteringen plaatsgevonden. Deze prioriteringen waren bedoeld om de duurzaamheid en de efficiëntie en effectiviteit van de programma's te vergroten en waren deels gebaseerd op mid-term evaluaties. Hiermee is geprobeerd de samenhang tussen projecten en beleidsvelden te vergroten, en daarmee een hogere efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's te realiseren.

4. De efficiëntie van de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's laat een wisselend beeld zien. De betrokken stakeholders – de overheden van Nederland en Sint Maarten, SONA en haar uitvoeringsorganisatie USONA – hebben met de herprioriteringen als ook met het toekennen van verlengingen actief gestuurd op een efficiënte besteding van de middelen uit de samenwerkingsprogramma's. Daarbuiten heeft geen van de betrokken stakeholders in de reguliere vormgeving en beoordeling van projectvoorstellen zichtbare interventies gedaan gericht op het bewaken van de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's: projecten werden op zichzelf staand beoordeeld, niet in concurrentie en grotendeels op volgorde van binnenkomst. Deze werkwijze is conform de

procedurele afspraken over de samenwerkingsprogramma's tussen Nederland, Sint Maarten, SONA en USONA. Dit heeft de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's als geheel beperkt.

6. Impact van de samenwerkingsprogramma's

Dit hoofdstuk gaat in op de impact van de samenwerkingsprogramma's. Ten aanzien van impact luidt de onderzoeksvraag: "Wat zijn de consequenties van de vanuit de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen/wijzigingen?".

Impact kan in deze context gedefinieerd worden als de kracht die uitgaat van de samenwerkingsprogramma's: welke blijvende verbetering hebben de samenwerkingsprogramma's teweeg kunnen brengen? Deze 'blijvende verbetering' kunnen ook vertaald worden als 'duurzame effectiviteit'. Impact zullen wij in dit hoofdstuk dan ook benaderen als de synthese van onze bevindingen over effectiviteit en duurzaamheid. In paragraaf 3.3 en 4.3 geven wij onze conclusies met betrekking tot effectiviteit en duurzaamheid. Op basis hiervan geven wij onze conclusies met betrekking tot impact.

Conclusie impact

1. Met de uitgangspositie van Sint Maarten in 2008 op alle themagebieden van de samenwerkingsprogramma's in het achterhoofd, concluderen wij dat de samenwerkingsprogramma's een positieve impact hebben gehad op de samenleving van Sint Maarten. Tegelijk concluderen wij dat de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's voor een deel niet zijn gerealiseerd. De factoren die dit verklaren, zijn:

   a. De context van Sint Maarten laat zien dat er veel projecten zijn uitgevoerd binnen de samenwerkingsprogramma's in een periode dat de overheid van Sint Maarten een grote veranderopgave had. Het overheidsapparaat van Sint Maarten moest op veel onderdelen vanuit het niets worden opgebouwd. Op voorhand had de inschatting gemaakt kunnen worden dat hiermee ook de impact (naast de effectiviteit en duurzaamheid), in gevaar kon komen.
   b. Op het niveau van de samenwerkingsprogramma's is het beschikbare budget hoog in verhouding tot de begroting van Sint Maarten (23,5% van jaarlijkse landsbegroting). Dit relatief hoge budget is voorts verdeeld over veel projecten, waardoor het projectmanagement een grote belasting op het overheidsapparaat legde.
   c. In de programma's waren de te nemen maatregelen geïdentificeerd en is voorafgaand aan de vaststelling van de programma's niet getoetst of deze maatregelen de hoogst mogelijke impact zouden hebben op de thema's van de programmadoelstellingen. De vraag of de impact van de investeringen groter zou zijn geweest indien vooraf een haalbaarheidsstudie van de programma's was uitgevoerd kan hier niet beantwoord worden. Het vraagstuk van programmatische haalbaarheid had ook geen focus in de monitoring van de programma's.

2. De eerder geconstateerde leercurve op gebied van projectmanagement en de beleidsfunctie merken wij aan als positieve bijdrage aan de impact van de samenwerkingsprogramma's.

7. Aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen aan Sint Maarten:

1. Wij hebben geconstateerd dat met name de financiële duurzaamheid van projecten, ofwel de structurele inbedding van onderhoud en beheer van de resultaten van de projecten in de begroting van de overheid, een aandachtspunt is gebleken. Daarmee kan ook de effectiviteit en impact van de projecten op lange termijn mogelijk niet gewaarborgd worden. In de periode van de SONA-projecten is onvoldoende gebruik gemaakt van cofinanciering of van het betrekken van andere instituties dan de overheid zelf om de juiste prikkels te geven om de duurzaamheid van de projecten te borgen.

   Wij bevelen de overheid van Sint Maarten aan om de projecten die met SONA-middelen zijn uitgevoerd, te borgen door per project te bepalen of dit (nog) past in het beleid van de overheid en zo ja, of hier andere financiële of institutionele bronnen voor in te zetten zijn dan die van de overheid zelf. Een eventuele samenwerking met derden vergt wel goed begrip van ieders belang en duidelijke afspraken over de samenwerking.

   Daarnaast bevelen wij de overheid van Sint Maarten aan om zorgvuldig vast te stellen welke activiteiten en vervangingsinvesteringen op termijn noodzakelijk zijn om de effecten van de projecten in stand te houden. Op basis van deze vaststelling zullen heldere keuzes moeten worden gemaakt welke projectresultaten prioriteit hebben in de verduurzaming, om te voorkomen dat onderhoud van de meest belangrijke bereikte resultaten onvoldoende aandacht en budget krijgt.

   Ten slotte bevelen wij ten aanzien van verduurzaming aan om in kaart te brengen welke ambtenaren van de Sint Maartense overheid veel ervaring hebben opgedaan in projecten van de samenwerkingsprogramma's. Deze overheidsmedewerkers zijn waardevol menselijk kapitaal voor de overheid met hun opgebouwde kennis en ervaring. Onze aanbeveling is dan ook om deze medewerkers in te zetten op belangrijk en nieuwe projecten en programma's, zodat hun ervaringen van de afgelopen periode maximaal kunnen worden toegepast.

2. Wij hebben geconstateerd dat veel projecten te ambitieuze doelstellingen kenden. Voorts hebben wij ervaren dat het in veel gevallen zeer lastig is gebleken objectief vast te stellen of een project succesvol is geweest. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de uitdagingen voor Sint Maarten groot waren en zijn. Sint Maarten is inmiddels bijna vijf jaar een autonoom land en nog steeds een land in opbouw.

   Wij bevelen de overheid van Sint Maarten aan om bij de start van nieuwe projecten gefinancierd uit de eigen begroting de doelstellingen specifiek, meetbaar en realistisch (dit laatste vast te stellen in overleg met stakeholders van projecten) te formuleren. Daarnaast bevelen wij aan voor toekomstige projecten een nulmeting uit te voeren naar de meetbare indicatoren van deze doelstellingen, zodat de uitgangspositie duidelijk is. Hiermee kan de overheid achteraf duidelijk maken of en welke resultaten daadwerkelijk behaald zijn en beter vaststellen welke omstandigheden hebben bijgedragen aan goede of juist slechte projectresultaten.

   Tevens bevelen wij de overheid van Sint Maarten aan om in de toekomst streng te selecteren welke onderdelen van de overheid aandacht moeten krijgen (in de vorm van geld en menskracht). Door meer centrale regie te voeren op welke overheidsprojecten in de toekomst zullen worden uitgevoerd en focus aan te brengen, kan de effectiviteit, duurzaamheid en impact van overheidsprojecten worden vergroot.

3. Wij hebben geconcludeerd dat waar projecten betrekking hebben op het realiseren van fysieke infrastructuur of het aankopen en in gebruik nemen van productiemiddelen, deze goed te realiseren zijn. Daar waar doelstellingen gericht zijn op interventies in menselijk gedrag (cultuur, organisatieverandering) blijkt de realisatie van doelstellingen in veel projecten lastig te zijn.

   Wij bevelen de overheid van Sint Maarten aan vooraf nauwkeurig te bepalen wat de doelen en beoogde resultaten van een project zijn en de activiteiten in projecten zodanig vorm te geven dat die doelen en

resultaten gehaald en gemonitord kunnen worden tijdens de projectuitvoering. Vanwege de complexiteit van projecten gericht op het veranderen van menselijk gedrag is daarbij het betrekken van de juiste kennis (van bijvoorbeeld psychologen, gedragswetenschappers, veranderkundigen of organisatiekundigen, afhankelijk van het onderwerp) onontbeerlijk voor een goed resultaat.

Bijlagen

A. Beschrijving van de samenwerkingsprogramma's

De evaluatie van de drie samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI richt zich op deze programma's op Sint Maarten. Hierna geven wij de belangrijkste feitelijke bevindingen weer die wij in deze fase hebben aangetroffen in drie 'factsheets'. Deze factsheets geven de belangrijkste kenmerken van een programma overzichtelijk weer en vormen daarmee het startpunt voor de verdere analyse van de programma's. De factsheets bevatten de volgende informatie:

- In kwantitatieve zin:

  – het aantal projecten en het percentage van het totale aantal projecten van het (ei)land;
  – de budgettaire omvang van het programma op het (ei)land en het percentage van het totale budget van alle drie de samenwerkingsprogramma's op het (ei)land;
  – het aantal projecten met een omvang van 0 ANG[57];
  – een grafische weergave waarin de budgettaire omvang per project is weergegeven.

  In kwalitatieve zin:

  – de doelstelling(en) van het programma, zoals dit in het initiële plan uit 2008 is opgesteld;
  – het type projecten dat beoogd wordt in de uitvoering van het programma;
  – de belangrijkste bevindingen uit de in 2011 door externe partijen uitgevoerde mid-term evaluaties.

Wij merken op dat de budgetuitputting van de samenwerkingsprogramma's IVB en SEI in de loop van het jaar 2011 inzichtelijk gemaakt is op basis van kamerbrieven; voor het OJSP bleek dit niet mogelijk.

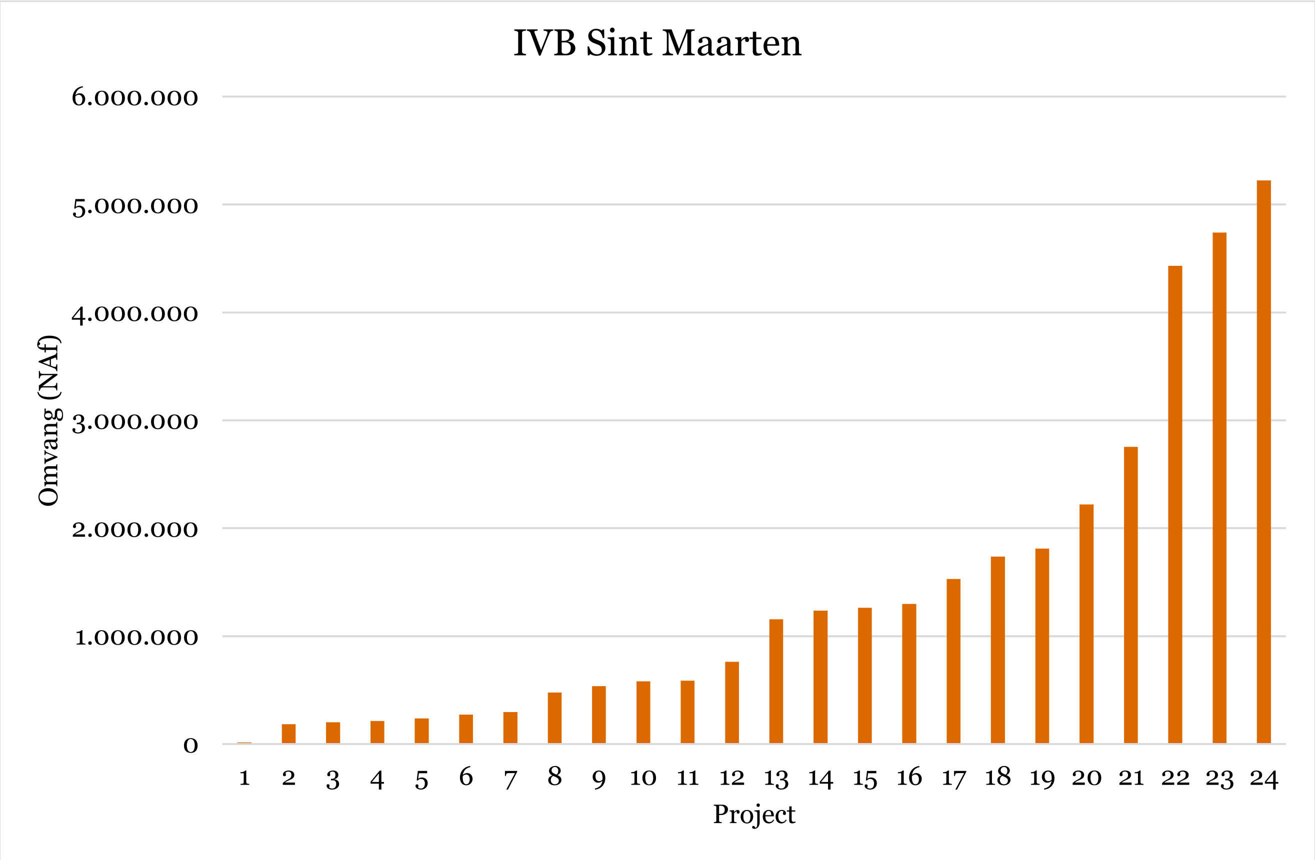
[57] De geldbedragen die in deze bijlage worden genoemd, zijn uitgedrukt in Antilliaanse Guldens (ANG of NAfl), de munteenheid van Sint Maarten. De vaste koers is 1 US$ = 1,79 ANG. Op 18 augustus 2015 was de koers van de ANG 0,504439 euro. Op 1 januari 2008 was deze koers 0,385036 euro en op 31 december 2014 was de koers 0,461320 euro.

A.1. Factsheet IVB

Binnen het programma IVB voor Sint Maarten zijn over de periode 2008 – 2014 24 projecten uitgevoerd. Dit is 36,4% van het totale aantal projecten dat op Sint Maarten dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de 24 projecten bedroeg ruim NAf 33 miljoen.

De 24 projecten binnen het IVB voor Sint Maarten variëren in omvang. De gemiddelde omvang van een IVB project op Sint Maarten bedraagt NAf 1,4 miljoen. Twee projecten kennen een eindbudget van meer dan NAf 1 miljoen. Het grootste project kent een budgettaire omvang van ruim NAf 5,2 miljoen. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.

Sint Maarten	IVB
aantal	24
percentage van totale aantal projecten Sint Maarten	36,4%
omvang (ANG)	33.770.592
percentage van totale budget Sint Maarten	33,2%
aantal projecten 0 ANG	0



De hoofddoelstelling van het IVB-programma is "het bevorderen van deugdelijkheid van bestuur". De kernwoorden *Strong, Compassionate en Decisive* vormen de basis voor het IVB-programma op Sint Maarten. A *strong* St.Maarten; een economische groei die gepaard gaat met de toename in de kwaliteit van het leven draagt bij aan een sterk St. Maarten. A *compassionate* St. Maarten; bij een compassionate society gaat het om een samenhangend pakket van voorzieningen en activiteiten die moeten voorzien in een zelfstandig en perspectief vol bestaan en om sociale structuren en voorzieningen waar mensen op terug kunnen vallen als zij zelf door

omstandigheden niet meer in staat zijn om voor zichzelf te zorgen. A *decisive* St Maarten; daadkrachtige acties zijn nodig om te zorgen dat wat noodzakelijk is ook zal gebeuren[58].

Om deze doelstellingen te realiseren, heeft Sint Maarten een viertal programmalijnen binnen het IVB benoemd, met daarbinnen een aantal hoofdinspanningen per programmalijn[59]:

Programmalijn	Instrumenten
1. Versterken ambtelijk apparaat en bestuur	• het versterken van de beleidssectoren, door het uitbreiden van de capaciteit; • het creëren van check and balances mechanismen door het versterken van de ondersteuning aan de Eilandsraad voor de uitoefening van hun controle taak en betrekken van burgers bij de besluitvorming; • vakgerichte trainingen; • het ontwikkelen en implementeren van een integriteitbeleid, voor ambtenaren en bestuurders.
2. Goede financiële positie	• realisatie Concern Control; • opzet afdeling Fiscale Zaken en begrotingsinspectie; • uitbreiding van het Financieel administratiesysteem; • vervanging van het geautomatiseerde Belastingsysteem; • nieuwe Belasting Dienst Sint Maarten.
3. Kwaliteit wet en regelgeving	• opbouw wetgevingscapaciteit; • wetgevingsprogramma; • training beleidsmedewerkers/juristen.
4. Modernisering Overheid	• het verbeteren van de dienstverlening en vermindering van de bureaucratie; • het reduceren van kosten; • het vergroten van de vaardigheden van ambtenaren en verantwoordelijkheid laten dragen voor de uitvoer van hun taken; • het stimuleren en faciliteren van de (sociaal) economische ontwikkeling van St. Maarten; • het bieden van een landelijk imago en een landelijke infrastructuur waaraan economische ontwikkeling kan worden opgehangen.

In 2011 heeft een mid-term evaluatie van het IVB op Sint Maarten plaatsgevonden[60]. De evaluatie richtte zich op de deelgebieden, relevantie, effectiviteit en efficiëntie.

Relevantie
"De projecten richten zich vooral op ambtenaren en niet op bestuurders zoals aanvankelijk wel de bedoeling was. Zo dreigt op pragmatische gronden het project Integriteitbeleid versmald te worden en zich alleen op ambtenaren te richten, terwijl de bestuurders oorspronkelijk ook tot de doelgroep behoorden. Naast het project Integriteitbeleid richt alleen het project Versterking Eilandsecretariaat en Raadsleden zich op bestuurders. Een van de doelen van dit project is het bevorderen van het dualisme, door middel van een seminar voor politici. Een tweede doelgroep van het IVB-programma die nauwelijks aan bod komt zijn de burgers. Het geplande project Burgerparticipatie (gedefinieerd in het programma) is weggestreept ten gunste van de Hoge Colleges van Staat. De communicatie richting en voorlichting aan burgers en bedrijfsleven is nog wel onderdeel van het project Public Service Center. Deugdelijkheid van bestuur berust op drie pijlers: de deugdelijkheid van bestuurders, die van ambtenaren en die van burgers. Terwijl het programma zich richt op alle drie de pijlers, richten de activiteiten onder het IVB zich nu vooral op de ambtenaren en nauwelijks op de andere twee pijlers. Dit heeft tevens tot gevolg gehad dat vooral ambtenaren zich betrokken voelen bij het programma en dit duidelijk minder het geval is voor bestuurders en/of burgers."[61]

[58] Eilandgebied Sint Maarten, *Samenwerkingsprogramma institutionele versterking bestuurskracht 2008-2012*, p 6-7.
[59] Ibid.
[60] Ecorys (2011), *Mid-term evaluatie IVB Sint Maarten*.
[61] Ecorys (2011), *Ibid*.

Effectiviteit
De evaluatoren constateren een achterstand in het realiseren van de outputs. Gezien deze achterstand is het de vraag in hoeverre deze effecten en impacts te verwachten zijn en of vastgesteld kan worden dat er daadwerkelijk sprake is van meer deugdelijk bestuur. De druk op de verplichtingen is volgens de evaluatoren een van de bedreigingen voor het welslagen van IVB Sint Maarten. De evaluatoren voorzien dat, zelfs indien USONA goedkeuring verleent aan het verlengen van de looptijd, het voor de grote, complexe projecten een uitdaging zal zijn om alle verplichtingen op tijd rond te krijgen.

Efficiëntie
Bijna het gehele IVB-budget is gealloceerd. De verplichtingen lopen achter, vooral onder de programmalijnen Modernisering Overheid en Versterking ambtelijk apparaat en bestuur. Het merendeel van de lopende projecten heeft vertraging opgelopen. Hierdoor staat grote druk op de uitvoering van alle projecten, ook die net zijn gestart. De beperkte beschikbare capaciteit is een belangrijke bron voor vertraging, waarbij de staatkundige transitie als een versterkende factor werkt. De beperkte voortgang in de verplichtingen en zeker de betalingen van IVB-middelen contrasteert met de voortgang in de allocatie. De oplevering van de outputs blijft dan ook achter op de planning ervan. De looptijd van een aantal projecten loopt zelfs binnenkort formeel af zonder dat de projecten daadwerkelijk zijn gestart. In die zin zijn er minder outputs gerealiseerd dan gepland.

In reactie op de mid-term evaluatie heeft de regering van Sint Maarten een actieplan opgesteld waarin zij inzichtelijk maakt welke aanpak zij voorstaat bij de uitvoering van IVB gedurende de resterende looptijd van het samenwerkingsprogramma[62]. Naar aanleiding van de mid-term evaluatie heeft Sint Maarten diverse maatregelen genomen gericht op verbetering van de relevantie, efficiëntie en effectiviteit.

Onderstaand overzicht geeft de voortgang met betrekking de financiële stand van het IVB[63]:

Financiële situatie IVB Sint Maarten d.d. augustus 2011	**Totaal budget**	**Goedgekeurd**	**Verplicht**	**Betaald**
Bijdrage Nederland	30.290	29.068	9.735	3.992

(bedragen x 1.000 NAf)

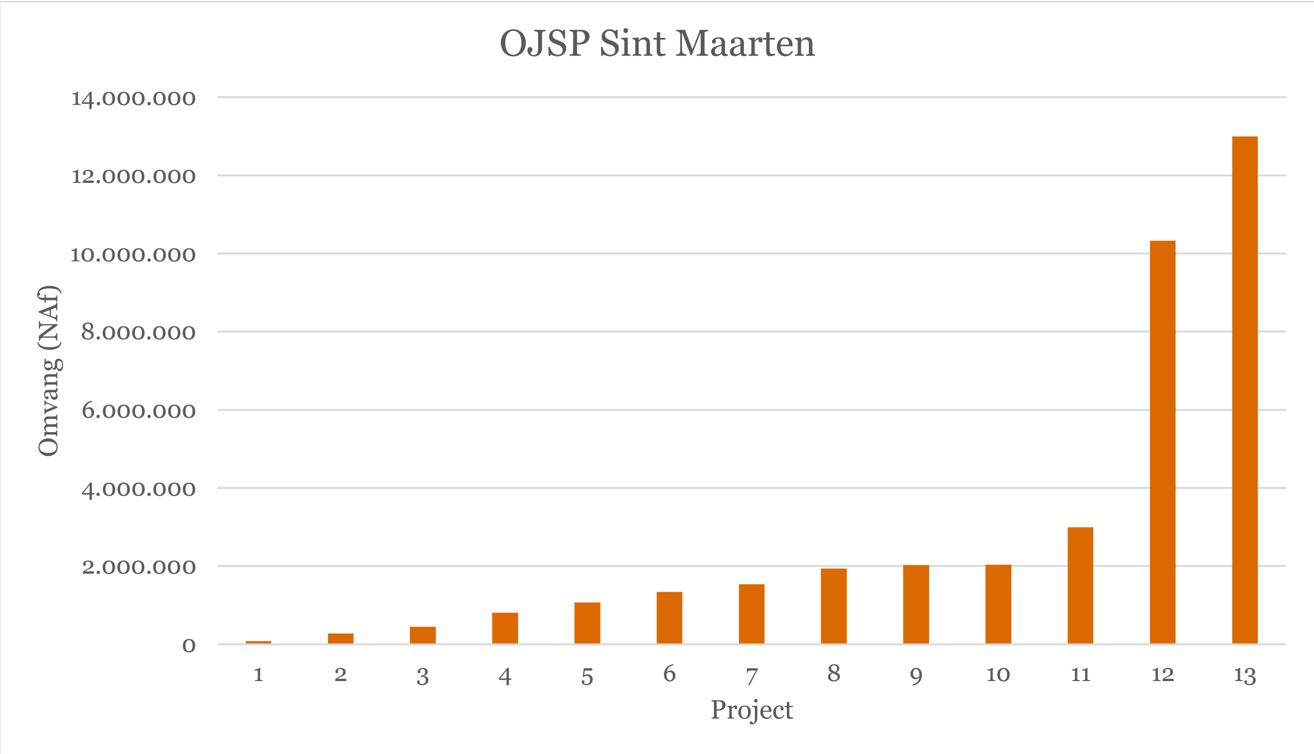
[62] Actieplan IVB Sint Maarten 2011 – 2012, *maatregelen naar aanleiding van de midterm-evaluatie*, Ministerie van Algemene Zaken Sint Maarten, 26 september 2011.
[63] Ecorys (2011), *Ibid.*

A.2. Factsheet OJSP

Binnen het programma Onderwijs en Jeugd Samenwerkingsprogramma (OJSP) voor Sint Maarten zijn over de periode 2008 – 2014 dertien projecten uitgevoerd. Dit is 19,7% van het totale aantal projecten dat op Sint Maarten dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de dertien projecten bedroeg ruim NAf 37 miljoen.

Sint Maarten	OSJP
aantal	13
percentage van totale aantal projecten Sint Maarten	19,7%
omvang (ANG)	37.857.947
percentage van totale budget Sint Maarten	37,2%
aantal projecten 0 ANG	0

De dertien projecten binnen het OJSP voor Sint Maarten variëren in omvang. De gemiddelde omvang van een OJSP project op Sint Maarten bedraagt NAf 2,9 miljoen. Negen van de dertien projecten kennen een budget van meer dan NAf 1 miljoen. Het grootste project kent een budgettaire omvang van bijna NAf 13 miljoen. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.



Het OJSP is een voortzetting van het vorige eerste onderwijsprogramma over de periode 2002 – 2006. De ontwikkelingsdoelstelling van dit eerste onderwijsprogramma geldt ook voor het OJSP 2008 – 2012 en luidt als volgt: "Het nationale onderwijsbeleid is gericht op de algemene vorming van de Antilliaanse mens in de Antilliaanse maatschappij, in de Caribische regio, in de wereld. Het beleid sluit aan op het ontwikkelingsbeleid door zich te richten op het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemeen scholingsniveau (human resource development). Het bieden van gelijke toegang tot kwalitatief onderwijs zal moeten leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse Antillen en meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten."[64]

[64] Programma OJSP Sint Maarten 2008 – 2012, versie januari 2008.

Het tweede programma Onderwijs en Jeugd bestaat uit de volgende programmalijnen met bijbehorende doelstellingen:[65]

Deelprogramma OJSP Sint Maarten	Doelstellingen
Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV)	• versterking van de institutionele capaciteit van DERPI op het terrein van onderwijsbeleid (inclusief SVP) en management, wetgeving en kwaliteitsbewaking en statistische informatievoorziening; • zorg dragen voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de deelprogramma's Funderend Onderwijs, Beroeps Onderwijs en Sociale Vormingsplicht.
Funderend Onderwijs (FO)	• gelijke ontplooiingskansen voor alle kinderen vanaf drie jaar, ongeacht hun achtergrond; • brede vorming op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en spiritueel gebied zodat kinderen optimaal maatschappelijk zullen kunnen participeren; • minimum niveau aan kennis en vaardigheden zodat alle kinderen kunnen doorstromen naar een van de mogelijkheden voor vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt.
Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs en Secundair Beroepsonderwijs (VSBO/SBO)	• wettelijk vastgestelde examenprogramma's hebben voor de diplomagerichte leerwegen in het VSBO; • een heldere en doelmatige kwalificatiestructuur hebben, met eindtermen, een certificeringssysteem en opleidingsprogramma's op instituutsniveau voor alle opleidingen in het SBO; • adequate vakleerplannen hebben op basis van de wettelijk vastgelegde examenprogramma's; • voldoende gekwalificeerd personeel hebben op alle niveaus; • voldoende gekwalificeerd management hebben in de VSBO en SBO scholen; • voldoende en adequate leermiddelen hebben en voldoende en adequate inventaris die aansluit op de examenprogramma's; • een effectief en doelmatig schooltaalbeleid voeren; • een eigen functionerend intern leerlingzorgsysteem hebben; • de beschikking hebben over voldoende ICT-middelen die voldoende geïntegreerd zijn in de opleidingsprogramma's; • een professionele en doelmatige en functionerende onderwijs vernieuwingsorganisatie hebben op school- en schoolbestuurlijk niveau; • zijn ingericht conform een op basis van economische efficiëntie en didactische effectiviteit uitgevoerd scholen infrastructuurplan voor zowel het VSBO als het SBO; • kunnen beschikken over een functionerende Raad Onderwijs Arbeid die de inhoudelijke en materiële inbreng van het bedrijfsleven garandeert en de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt bevordert; • een hoogwaardig en doelmatig intern (interne schoolevaluatie, schoolplannen en – verslagen) en een extern (examens, inspectie, visitatie) kwaliteitszorgsysteem en kwaliteitsborgingsysteem hebben; • ten aanzien van de onderwijsfinanciering doelmatige, taakstellende en verantwoorde regelingen hebben getroffen op school, schoolbestuurlijk en eilandelijk niveau.
Leerplicht	*(The mission of this program is) to implement compulsory education for all children on St. Maarten in keeping with Parliament' decision which extends the age bracket of student falling in the age bracket of compulsory ages from the previous ages of 6 – 15 to the current ages of 4 – 18 including the assimilation of those children who have no legal immigration status to reside on St. Maarten.*

[65] *Ibid.*

Sociale Vormingsplicht (SVP)	Kwetsbare jongeren van 18 tot en met 24 jaar die zonder diploma van een beroepskwalificatieniveau 1 het onderwijs hebben verlaten, geen vaste baan hebben en inactief of werkzoekende zijn, middels een kanstraject een perspectief, gedefinieerd als reële maatschappelijke en arbeidsparticipatie door het vinden van een baan of het volgen van een (beroeps)opleiding, te bieden, en tevens te voorkomen dat er meer kwetsbare jongeren komen.

In 2011 heeft een mid-term evaluatie van het OJSP op Sint Maarten plaatsgevonden. Ten algemene concluderen de evaluatoren over dit programma: "Een vernieuwingsbeweging is in gang gezet, door het moderniseren van het sterk verouderde onderwijssysteem op Curaçao en Sint Maarten, het inzetten van een nieuwe onderwijsfilosofie en het doorvoeren van veranderingen in de onderwijsomgeving. Mede door omvang van deze operatie en de tijd die vernieuwingen in het onderwijs normaal gesproken kost, zijn de vernieuwingen nog niet volledig doorgevoerd. Daar komt bij dat de vernieuwingsbeweging niet goed (kwantitatief) in beeld te brengen is door de opzet van het programma en ontbreken van systematische monitoring."[66]

Op een aantal specifieke onderdelen constateren de evaluatoren[67]:

- *Proces*: Sinds 2008 is meer ruimte ontstaan voor een eigen invulling van het OSJP op Sint Maarten. Schoolbesturen zijn nauw betrokken bij de uitvoering en schoolleiders stonden nog op grotere afstand.
- *Funderend Onderwijs*: De invoering van verbeteringen is in gang gezet, maar feitelijke toepassing van Funderend Onderwijs in de klas moet worden versterkt met specifieke aandacht daarbij voor leermiddelen, ICT, zorgstructuren en kwaliteit van leraren.
- *Beroepsonderwijs (VSBO en SBO)*: Vernieuwing in het VSBO is in gang gezet, maar uitwerking in de klas moet versterkt worden. Een eigen SBO op Sint Maarten ontwikkelen is een aanzienlijke ambitie voor de tijd die er voor staat (2012). Daarnaast zijn er vraagtekens bij de omvang van de potentiële deelnemersgroep SBO.
- *Youth Development Program (YDP)*: De eerste ervaringen met dit nog kortlopende programma zijn positief door maatwerk, een georganiseerde zorgstructuur ter bevordering van doorstroom naar arbeidsmarkt en onderwijs en afstemming met het onderwijs.
- *Leerplicht*: De eerste fase van leerplicht is ingevoerd, maar er is een tekort aan capaciteit om dit te handhaven. De rollen van leerplichtambtenaar en onderwijsinspectie moeten verankerd worden in een kwaliteitsstructuur.
- *Institutionele en organisatorische Versterking*: Het programmabureau DERPI heeft een belangrijke rol gespeeld in het vertalen van beleid naar uitvoering. Het financiële kader voor de toekomst is gelegd met het V&V-stelstel. Betrokkenheid van veld, borging door een monitoringssysteem, de rol van de inspectie en kennisuitwisseling vragen meer aandacht.

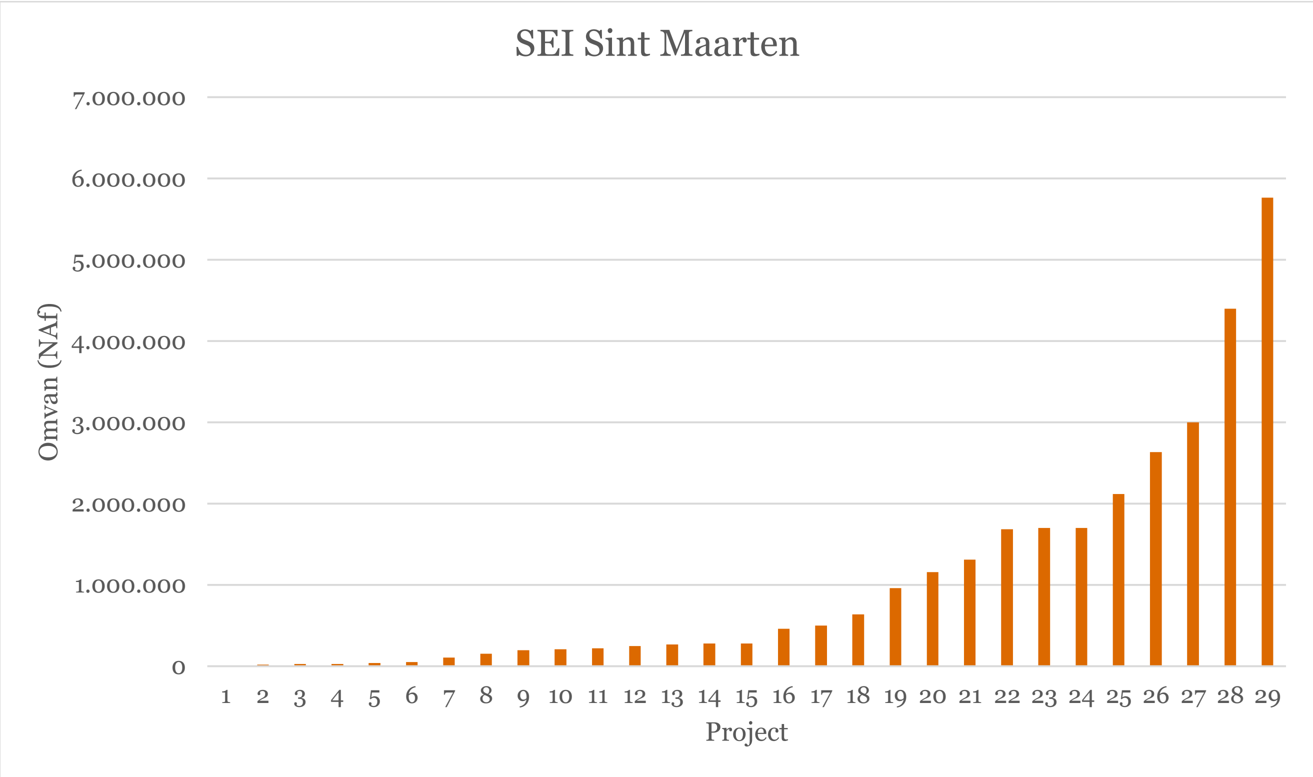
[66] AEF (2011), Kernrapport midterm evaluatie OJSP 2008 - 2012 op Curaçao en Sint Maarten.
[67] AEF (2011), *Ibid.*

A.3. Factsheet SEI

Binnen het programma SEI voor Sint Maarten zijn over de periode 2008 – 2014 29 projecten uitgevoerd. Dit is bijna 44% van het totale aantal projecten dat op Sint Maarten dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de 29 projecten bedroeg ruim NAf 30 miljoen.

Sint Maarten	SEI
aantal	29
percentage van totale aantal projecten Sint Maarten	43,9%
omvang (ANG)	30.174.041
percentage van totale budget Sint Maarten	29,6%
aantal projecten 0 ANG	1

De 29 projecten binnen het IVB voor Sint Maarten variëren sterk in omvang. De gemiddelde omvang van een OJSP project op Sint Maarten bedraagt NAf 1 miljoen. Eén project kende geen eindbudget. Tien projecten kennen een budget van meer dan NAf 1 miljoen. Het grootste project kent een budgettaire omvang van NAf 5,7 miljoen. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.



Het samenwerkingsprogramma SEI voor Sint Maarten heeft als centrale doelstelling om de economische structuur op Sint Maarten duurzaam te verbeteren: *"the overall objective is to build a strong, compassionate and decisive Sint Maarten"*.[68] In het implementatieplan SEI van Sint Maarten zijn hiertoe de volgende deelaandachtsgebieden geïdentificeerd, waarbinnen maatregelen geformuleerd zijn om de centrale doelstelling van het SEI te realiseren:[69]

Aandachtsgebied SEI Sint Maarten	**Doel**
Ruimtelijke ordening en verkeersdrukte	Aantrekkelijkheid van het eiland voor toerisme versterken
Ontwikkeling van midden- en kleinbedrijf/ diversificatie	Een duurzame economie door economische diversificatie
Toerisme marketing	Toename van de opbrengsten uit de toerisme sector
Arbeidsmarkt en opleiding	Toename van de arbeidsproductiviteit
Wet- en regelgeving	Toename van marktefficiëntie, de concurrentiekracht van Sint Maarten
Overheid	Gedegen en gezond financieel beheer van de overheidsfinanciën
Data	Betrouwbare en consistente informatie/gegevens voor beleid en besluitvorming
Sociale aangelegenheden	Betere leefomstandigheden voor de lagere en middeninkomensgroepen

Er heeft geen externe mid-term evaluatie van het samenwerkingsprogramma SEI Sint Maarten plaatsgevonden. In een brief aan de Kamer over de stand van zaken van het SEI meldt de minister van BZK de volgende voortgang met betrekking de financiële stand van het SEI:[70]

Financiële situatie SEI Sint Maarten d.d. oktober 2011	**Totale budget**	**Goedgekeurd**	**Verplicht**	**Betaald**
Bijdrage Nederland	32.000	31.793	29.590	9.301

(bedragen x 1.000 NAf)

[68] Implementation Plan Social Economic Initiative (SEI) 2007-2010 Sint Maarten, *The fruits of our labour*, July 2008.
[69] Ibid.
[70] Minister van BZK, *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*, TK 2011-2012, 31568 nr. 88, 11 oktober 2011.

B. Bevindingen op projectniveau

B.1. Bevindingen over de mate van doelrealisatie van alle 66 projecten

Er zijn binnen de drie samenwerkingsprogramma's op Sint Maarten 66 projecten uitgevoerd. Voor elk project had de projectuitvoerder de verantwoordelijkheid een eindverslag op te stellen, dat bij USONA moest worden ingediend. In de eindverslagen van projecten wordt zoals hierboven reeds aangegeven teruggegrepen op de mate waarin activiteiten zijn uitgevoerd, uitgedrukt in een percentage. Wij zijn hier als volgt mee omgegaan:

1. Indien aanwezig, hebben wij het realisatiepercentage uit het eindverslag overgenomen.

2. In sommige gevallen bevatte het eindverslag geen realisatiepercentages of was er geen eindverslag aanwezig; in deze gevallen hebben wij de inschatting van USONA overgenomen.

Op basis hiervan geven wij onderstaande bevindingen in tabelvorm weer.

IVB

Project	Omschrijving	Initieel budget (ANG)	Besteed budget (ANG)	Mate van realisatie van activiteiten
2009051	Opbouw Afdeling Protocol	98.970,00	14.411,81	< 50%
2010012	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties St. Maarten	197.550,00	183.196,18	50 - 80%
2011020	Evaluatie IVB Sint Maarten	202.012,75	202.012,75	n.b.
2008087	Verlenging Wetgevingsjurist Kabinet Gezaghebber St. Maarten	390.188,00	213.553,24	80 – 100%
2008076	Inzet Wetgevingsjurist St. Maarten	127.500,00	238.125,36	50 – 80 %
2009164	Versterken Eilandsecretariaat en training Eilandsraadleden	355.166,00	272.818,00	50 – 80 %
2009170	Beveiliging waardedocumenten	670.000,00	296.513,00	50 – 80 %
2009043	Groei in beweging fase 2, Versterken ambtelijk apparaat	824.353,00	477.653,07	< 50%
2009171	Digitaliseren archief	450.000,00	536.862,00	80 – 100%
2010101	Versterking inspectie en vergunningverlening VROMI	625.000,00	582.307,00	80 – 100%
2009173	Procurement and Implementation of EMIS	650.000,00	587.408,00	50 – 80 %
2010103	Integriteitbeleid Sint Maarten	800.000,00	761.766,00	80 – 100%
2009127	Ervaringsuitwisseling en Vakgerichte trainingen	400.000,00	1.156.353,00	80 – 100%

2010010	Opzet Public Service Center	1.500.000,00	1.237.121,00	80 – 100%
2010062	Versterking Afdeling Burgerzaken	1.192.385,00	1.263.930,00	50 – 80 %
2010042	Inzet Technische assistentie in het Constitutioneel traject	834.567,00	1.296.994,57	n.b.
2009143	Versterking wetgevingscapaciteit Sint Maarten	2.415.150,00	1.530.187,00	80 – 100%
2008079	Douanecontrole Bovenwinden 2009-2010	1.737.000,00	1.737.241,39	50 – 80 %
2010099	Versterking Gegevensbeheer Overheid	1.922.500,00	1.810.754,00	50 – 80 %
2010014	Versterking Financieel Beheer	2.297.000,00	2.220.761,00	50 – 80 %
2009001	Groei in beweging, fase 1, versterking van het ambtelijk apparaat	3.196.324,00	2.754.009,00	80 – 100%
2010066	Opbouw Hoge Colleges van Staat	4.198.115,00	4.433.208,00	80 –100%
2009032	Opbouw landsbestel St. Maarten	980.100,00	4.740.744,00	80 – 100%
2009003	Nieuwe Belastingdienst St. Maarten	5.642.000,00	5.222.663,00	80 – 100 %

OJSP

Project	Omschrijving	Initieel budget (ANG	Besteed budget (ANG)	Mate van realisatie van activiteiten
2008083	Sociale Vormingsplicht St. Maarten 2008-2012	95.000,00	82.239,76	80 – 100%
2008075	Leerplicht 2008-2012 St. Maarten	427.300,00	274.832,42	50 – 80 %
2008039	IOV SXM 2008	737.160,00	446.254,64	50 – 80 %
2011026	Foundation Based Education St. Maarten 2012	696.250,00	805.890,00	80 – 100%
2010043	Institutionele Ondersteuning en Versterking	874.260,00	1.071.184,00	80 – 100%
2008017	FO SXM 2008	1.780.070,00	1.338.009,61	50 – 80 %
2009174	Implementatieplan Youth Program 2010-2012	1.599.635,00	1.535.055,00	80 – 100%
2009166	Funderend Onderwijs 2010-2011 Sint Maarten	1.974.250,00	1.934.259,00	80 – 100%
2008020	BO SXM 2008	3.525.750,00	2.025.313,14	80 – 100%

2009178	Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs St. Maarten	2.285.000,00	2.031.632,00	80 – 100%
2011027	Vocational Education St. Maarten 2012	1.668.150,00	2.989.160,00	50 – 80 %
2009179	Secundair Beroepsonderwijs St. Maarten	5.651.000,00	10.329.194,00	80 – 100%
2008090	Infrastructuur cycle 2 FO St. Maarten	13.160.000,00	12.994.923,00	80 – 100%

SEI

Project	Omschrijving	Initieel budget (ANG)	Besteed budget (ANG)	Mate van realisatie van activiteiten
2007078	Implementatieplan SEI SXM	305.600,00	281.157,73	n.b.
2008080	TA projectformulering SEI St. Maarten	81.000,00	106.500,00	50 – 80%
2008102	Rotonde Cole Bay	2.635.000,00	2.635.000,00	80 – 100%
2009014	Youth Entrepreneurship	50.000,00	38.233,69	50 – 80%
2009015	Aquaponic System	30.000,00	28.350,00	80 – 100%
2009016	Entrepreneurship training	80.000,00	51.153,56	80 – 100%
2009017	Tax Filing Program	100.000,00	29.365,00	50 – 80%
2009084	Airport Statistical Information System	1.630.000,00	1.686.835,00	50 – 80%
2009085	Improvement of solid waste management	3.000.000,00	2.999.743,15	80 – 100%
2009092	Marketing Stimulus Program	840.000,00	1.702.917,00	80 – 100%
2009099	Feasibility study Competition Authority	250.000,00	250.104,03	< 50%
2009100	Macro Economisch Model	600.000,00	638.457,00	80 – 100%
2009101	Zoning SXM	2.000.000,00	2.119.777,00	80 – 100%
2009104	School in Belvedere	1.700.000,00	1.700.000,00	50 – 80%
2009105	USM Regional	300.000,00	278.551,00	50 – 80%

2009132	Strenghtened inspection departments of VOSEC/CIS	300.000,00	154.155,00	50 – 80%
2009183	Ebenezer project, sewage treated	960.100,00	960.100,01	80 – 100%
2009184	Integrated Neighbourhood Program	1.250.000,00	1.159.217,00	80 – 100%
2010002	Hope Estate fase 2	4.400.000,00	4.400.000,00	50 – 80%
2010013	Training VROM	500.000,00	461.453,57	< 50%
2010026	Changing Lanes	7.075.000,00		80 – 100%
2010083	Digitale Brochures	250.000,00	219.948,00	80 – 100%
2010100	Increase staff inspection ROB / Verst. Inspectie VROMI	500.000,00	499.951,00	80 – 100%
2010104	Economic E-Zone (International Financial Services)	270.000,00	268.909,00	80 – 100%
2011010	Rotonde Cole Bay fase 2, perceel 1B en 2	5.763.218,96	5.763.218,96	80 – 100%
2011014	Afwatering en wegverbetering Midas fase 3	1.311.781,00	1.310.844,00	80 – 100%
2011015	Aquaponic system	680.400,00	21.262,00	50 – 80%
2011033	SXM Housing Vision 2012-2017	200.000,00	198.970,00	80 – 100%
2012028	Versterking uitvoeringscapaciteit BAK	210.000,00	209.867,90	80 – 100%

B.2. Bevindingen over de werking van de programma's in de acht geselecteerde projecten

Voor elk van de acht geselecteerde projecten is een tabel opgesteld met bevindingen die zijn verkregen door

1. de relevante documenten uit het projectdossier van USONA (en waar van toepassing aanvullende documenten) te bestuderen;
2. de projectuitvoerder(s) te interviewen;
3. eindgebruikers van het project gezamenlijk te spreken dan wel afzonderlijk te interviewen.

In de tabellen zijn voor elk project onze bevindingen over effectiviteit, duurzaamheid en efficiëntie opgenomen.

B.2.1. OJSP 2008090 Infrastructuur cycle 2 FO

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd resultaat** Schoolgebouwen aan te passen aan de eisen die het Funderend Onderwijs stelt en te zorgen voor voldoende gymzalen om bewegingsonderwijs te geven aan alle kinderen van het Funderend Onderwijs. **Gerealiseerd, inclusief doelrealisatie%** 1. Bouw van nieuwe school (16 klassen) voor de Hill Side Christian School – 100%; 2. Bouw van een gymzaal bij Hill Side Christian School – 100%; 3. Bouw van 2 extra klaslokalen, toiletten voor de SDA (Sevent Day Adventist) School – 100%; 4. Bouw van een gymzaal bij de SDA School– 100%; 5. Bouw van extra klaslokalen, toiletten en werkruimtes bij de Sister Magda School – 100%; 6. Bouw van extra klaslokalen, toiletten en werkruimtes bij de MG. de Weever School – 100%.
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. Gerealiseerd	**Beoogd doel** Dit is gelijk aan het beoogde resultaat. **Gerealiseerd** • Het maatschappelijk effect van de gerealiseerde prestaties bij de scholen die in aanmerking voor financiële middelen zijn gekomen (zie boven), is positief voor de samenleving van Sint Maarten geweest. • Kanttekening is wel dat niet alle scholen op Sint Maarten zijn aangepast of in dezelfde mate geld hebben gekregen. Het valt op dat vooral niet-openbare scholen binnen dit project geld hebben gekregen. ○ Dit kan verklaard worden doordat de openbare FO-scholen reeds in de eerste cyclus (project cycle 1; OJSP 2006 – 2008) aan bod gekomen: speelpleinen aangelegd, of gerenoveerd, dan wel uitgebreid; zijn voor een aantal openbare scholen extra klaslokalen gebouwd om te voldoen aan de met de invoering van het FO nieuwe wettelijke vereisten (10 x 10 m), zijn extra ruimtes voor Student Care Coordinators gebouwd en extra toiletten voor leerlingen. ○ Volgens sommige geïnterviewde betrokkenen kan dit ook verklaard worden doordat private scholen actiever vooruit denken en plannen schrijven. ○ Tot slot: openbare scholen vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs van Sint Maarten. (Zwaar) achterstallig onderhoud bij FO-scholen is mede daarom niet met OJSP gelden gefinancierd.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	• De verzekering en onderhoud van de nieuwe klaslokalen en gymzalen zijn opgenomen in de lumpsum subsidie die betaald wordt aan gesubsidieerde schoolbesturen. • De school die PwC bezocht heeft, geeft aan zij uit hun financiering van het ministerie alleen klein onderhoud kan betalen. (Reserveren voor) groot onderhoud is niet mogelijk. • Er is leerplicht, de Sint Maarten overheid is hiermee verplicht in ieder geval de FO-scholen te bekostigen.
Institutionele duurzaamheid	• De dienst inspectie Sint Maarten is belast met de taak van kwaliteit onderwijs bij de FO scholen en controleert de condities van de scholen.
Beleidsmatige inbedding	• Vooral niet-openbare scholen zijn in dit project aan bod gekomen; om het verschil met niet-openbare scholen niet te groot te laten worden,

	zouden de openbare scholen meer aandacht verdienen binnen het Ministerie van Onderwijs van Sint Maarten.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	• Eén eindgebruiker (school) heeft aangegeven dat er efficiënt gewerkt is, goede samenwerking, afstemming, tijdplanning, betrokkenheid van stakeholders. • De doelstellingen zijn voor een aantal scholen behaald. Gezien het beschikbare budget is het niet realistisch te veronderstellen dat *alle* scholen op Sint Maarten op het niveau van de projectdoelstelling gebracht kon worden.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	• De samenwerking met USONA verliep goed. Geen onnodige bureaucratie.

B.2.2. OJSP 2008075 Leerplicht 2008 – 2012

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogde resultaten** • Opzetten van een afdeling leerplichtambtenaren, inclusief het aanstellen van leerplichtambtenaren • Richtlijnen voor het functioneren van LPA's inclusief training • Herziening van de eilandverordening met als doel aanpassing aan de eisen van het huidige systeem • Een update van de inventarisatie met betrekking tot het aantal illegale scholen, de leeftijd van de leerlingen, de groepen, geslacht en onderwijsniveau van de leerlingen. • Data van de leeftijd van leerlingen, geslacht en onderwijsniveau van leerplichtige kinderen die niet naar school gaan • Verkrijgen van resultaten van psychologische tests die het onderwijs-, sociale en ontwikkelingsniveau bepalen van kinderen op illegale scholen en zij die niet naar school gaan waar Nederlands of Engels gesproken wordt • Een evaluatierapport van de fysieke condities van scholen die onderwijs geven aan ongedocumenteerde kinderen • De competenties van de onderwijzers die op illegale scholen werken, zijn in kaart gebracht • Een overzichtsrapport van de plaatsen op reguliere scholen voor leerlingen 4 – 6 jaar die geboren zijn op Sint Maarten en voor 4 tot 6 jaar op het eiland gewoond hebben • Een conferentie met *interactive decision making* zal georganiseerd worden. • Maatschappelijke betrokkenheid is nodig om de lastige problemen die illegale leerlingen met zich meebrengen op te lossen. **Gerealiseerd** NB. In het eindverslag wordt geen directe relatie met de doelen uit het projectvoorstel gelegd. Ook worden er geen doelrealisatiepercentages gegeven. Behaalde resultaten volgens eindverslag: • Twee leerplichtambtenaren zijn aangesteld, training heeft plaatsgevonden. • De leerplichtverordening voor Sint Maarten is aanwezig. De wet kan echter slechts gefaseerd worden uitgevoerd door de vele ongedocumenteerde kinderen op Sint Maarten. • Er zijn brochures gemaakt met voorlichting voor scholen. • De informatiecampagne heeft plaatsgevonden. • Er is een eilandverordening leerplicht van kracht zonder onderscheid naar verblijfstatus.
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogde doelen** Het hoofddoel is om de leerplicht op Sint Maarten gefaseerd volledig te implementeren binnen de komende 5 jaar (2008 – 2012). Het doel van dit project is om de eerste fase hiervan te implementeren. **Gerealiseerd** • De doelen van dit project lijken grotendeels gerealiseerd, alhoewel dit niet eenduidig uit de rapportages/ het dossier af te leiden is. • Los hiervan blijft de problematiek achter het verzuim. Natuurlijk kan niet verwacht worden dat dit binnen dit project wordt opgelost, maar op programmaniveau of op het niveau van het ministerie van Onderwijs Sint Maarten had hier wel aandacht voor kunnen zijn (zie ook duurzaamheid).

	• De situatie met betrekking tot leerplicht is zeker verbeterd, maar de vraag of het hoofddoel zoals in 2008 geformuleerd (zie boven) gehaald is, blijft. • Er vindt kennisuitwisseling met Curaçao en Aruba en Bonaire plaats en NL. Bijvoorbeeld, in mei 2014 vond een tweedaagse conferentie plaats over leerplicht, met deelname van (leerplicht)ambtenaren uit Sint Maarten, Aruba, Curaçao, Rijksdienst Caribisch Nederland/OCW en Gemeente Amsterdam. • De competentieontwikkeling heeft geleid tot thematisch handhaven (verzuim door spijbelen, vechten (angst), vakantie, crimineel gedrag).

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	• Er is budget voor drie leerplichtambtenaren, maar er zouden eigenlijk meer leerplichtambtenaren nodig zijn op Sint Maarten. Voorts is het lastig de drie opgeleide ambtenaren vast te houden voor de Onderwijsinspectie. • Volgens USONA heeft de Division for Inspection onlangs (juni 2015) twee leerplichtambtenaren gecontracteerd ter vervanging van twee vertrokken ambtenaren. De in-house training is begonnen.
Institutionele duurzaamheid	Grootste uitdagingen: • Bureaucratie terugdringen • Wetgeving op maat voor Sint Maarten maken • Vasthouden van (opgeleide) mensen
Beleidsmatige inbedding	• De Onderwijsinspectie geeft aan dat zij op zoek zou moeten gaan naar manieren om mensen vast te houden, dan wel goed kennisoverdracht te organiseren en methoden van toezicht en handhaving 'slim' te houden. • De wet op de leerplicht is er, maar uitvoering kon slechts gefaseerd door de vele ongedocumenteerde kinderen op Sint Maarten • De handhaving van de leerplicht kan verder versterkt worden als de immigratiedienst van Sint Maarten ook actief gaan handhaven (kinderen die het eiland verlaten zonder toestemming school of leerplichtambtenaar). Dit gebeurt bijvoorbeeld wel op Curaçao. • De problematiek achter het verzuim blijft. Beleidsmatig zou dit opvolging moeten krijgen door de overheid van Sint Maarten.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	• De onderwijsinspectie is van mening dat de middelen efficiënt zijn besteed. Enige punt is dat terugkijkend men niet opnieuw voor een Nederlands trainingsbureau zou kiezen. Inhoudelijk was dit bureau goed, maar ze (onder)kenden de lokale situatie onvoldoende. • Eindgebruikers geven aan dat naar hun mening er te veel geld in beleidsontwikkeling is gestoken, dit had beter in meer menskracht (inspecteurs) gestoken kunnen worden. • Onder het project is 65% van de middelen tot besteding gekomen; rest was niet meer nodig en is teruggevloeid naar het OJSP budget en ingezet voor project(en) binnen OJSP.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	De samenwerking met USONA verliep goed.

B.2.3. SEI 2008102 Rotonde Cole Bay, 2011014 Afwatering, 2011010 Rotonde Cole Bay fase 2

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogde resultaten** • Het project heeft als doel zorg te dragen voor soepele verkeersstromen op de hoofdverkeersader van personen- en goederenvervoer van en naar Simpson Bay – Phillipsburg – Cole Bay/Marigot, hetgeen wachttijden vermindert en daardoor het productiviteitsverlies verlaagt. • Het afwateringsproject heeft als doel de overstromingen die ontstaan in de Cole Bay als gevolg van hevige regenval (Cole Bay is laagste punt van naastgelegen berg), voortaan te voorkomen door een goede afwatering aan te leggen. **Gerealiseerd** • Rotonde is opnieuw aangelegd en- verbreed met een extra rijstrook • De ondergrondse afwatering is aangelegd. • Doelrealisatie volgens eindverslag: 100%.
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogd doel** • Dit is gelijk aan de beoogde resultaten. **Gerealiseerd**: • De doorstroming van het verkeer is verbeterd. Er zijn geen nulmeting of harde cijfers beschikbaar om dit feitelijk te onderbouwen. • Er vinden in regen/orkaanseizoen geen overstromingen meer plaats. Dit is goed voor de verkeersveiligheid en hygiëne in de Cole Bay.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	VROMI geeft aan: • Onderhoud op korte termijn is niet aan de orde. • De rotonde valt onder wegenbeheerplan van VROMI.
Institutionele duurzaamheid	• Er is een wegenbeheerplan van VROMI. In de begroting van VROMI wordt jaarlijks geld gereserveerd voor onderhoud van wegen. • Er is geen specifiek onderhoudsplan voor de rotonde en afwatering.
Beleidsmatige inbedding	• Beleid is dat er een 'onderhoudspotje' is voor beheer van wegen.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	• De middelen zijn volgens de projectverantwoordelijke efficiënt besteed. Er is een aanbesteding georganiseerd ten behoeve van selectie van een aannemer. • Onderschat is de aankoop van grond aangrenzend aan de (oude) rotonde/ onteigening ten behoeve van dit project. Dit heeft in de beginfase tot vertraging geleid. Daarna is het project binnen tijd en budget uitgevoerd.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	De samenwerking met USONA verliep goed. Geen onnodige vertragingen door USONA. Betalingen correct en op tijd.

B.2.4. SEI 2009101 Zoning Sint Maarten

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogde resultaten** Het opzetten van een ruimtelijk beleid in de vorm van bestemmingsplannen. Het laatste verkavelingsplan uit 2001 verliep in 2012; sindsdien was er geen zoningplan meer. De volgende vier resultaten waren beoogd: 1. Inhuren van een externe projectmanager voor de duur van 2 jaar; 2. Uitvoeren van communicatie campagne inclusief stakeholdersonderzoek; 3. Opstellen van de (5) ontwikkelingsplannen waarvoor voorbereidingsbesluiten zijn genomen; 4. Opstellen van de overige (7) ontwikkelingsplannen. **Gerealiseerd** • Er zijn in totaal 12 ontwikkelingsplannen opgeleverd, waarvan er drie zijn afgerond tot en met de fase van bezwaarmaking. Deze drie 'wachten' op politieke bekrachtiging. De andere 9 zitten in fase van bezwaartermijnen. • Doelrealisatie % volgens het eindverslag: Ad 1. 100% Ad 2. 100% Ad 3. 100% Ad 4. 100%
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogd doel** Een inzichtelijk ruimtelijk beleid draagt bij aan een duurzame economische groei en biedt alle belanghebbenden een planologisch kader (op zowel juridisch, economisch, infrastructureel als sociaal gebied). **Gerealiseerd** • Het zoningplan ligt er en er is ambtelijk akkoord (t/m niveau van SG VROMI). • Het plan is nog niet politiek afgezegend als gevolg van de grote belangen en het (in ieder geval tot mei 2015) uitblijven van een nieuwe minister van VROMI. Dit dossier is te politiek gevoelig om door de waarnemend minister van VROMI (de MP) af te doen.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	• Zolang de politiek geen afzegening geeft, moeten de plannen bijgehouden worden. Als dit niet te lang duurt (maanden), is dit geen probleem. Echter, na langere periode zullen procedures opnieuw doorlopen moeten worden, dit kost veel tijd en geld. • VROMI geeft aan in haar begroting rekening te houden met deze kosten.
Institutionele duurzaamheid	• VROMI kan zelf (kleine) aanpassingen in het plan aanbrengen (dus zonder het externe ingenieursbureau). • Personele capaciteit en de aanwezigheid van kennis om het proces te kunnen begeleiden binnen VROMI is momenteel (mei 2015) voldoende voor continuering.
Beleidsmatige inbedding	• Het (succes van) het plan is afhankelijk van politieke instemming. Dit laat lang (mei 2015: reeds 9 maanden) op zich wachten en vormt daarmee een risico voor de duurzaamheid.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig	• Middelen zijn volgens VROMI efficiënt besteed. Wel is er in de beginfase 'leergeld' betaald, veel werkzaamheden voor dit project werden voor het

en doelmatig/kosteneffectief besteed?	eerst uitgevoerd. Na de eerste deelplannen ging het opstellen van de volgende deelplannen steeds efficiënter. • Het geselecteerde consortium voor de uitvoering (Haskoning + twee lokale contractors) viel al snel uit elkaar: de twee lokale contractors stapten binnen 6 maanden uit het consortium. De geleerde les voor een volgende keer is (nog) strenger te selecteren op de robuustheid van het aangeboden consortium.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Samenwerking met USONA ging goed. Wel was de interne relatie binnen Sint Maartense overheid getrapt: BAK was formeel de opdrachtgever/ contractpartij, terwijl in praktijk VROMI de aansturing van Haskoning deed. Dit heeft tot de nodige interne strubbelingen geleid, maar op één (kleine) betaling na is dit uiteindelijk altijd goed gekomen. Een volgende keer zou het beter zijn als VROMI direct de contracterende partij is.

B.2.5. SEI 2009092 Marketing Stimulus Program

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogde resultaten
Een directe impuls in marketing met als doel het toerisme te stimuleren en daarmee de effecten van de wereldwijde crisis te minimaliseren. Meer specifiek:

- Toename in het aantal overnachtingen door toeristen
- Het aantrekken van meer toeristen
- Het terugdringen van seizoenpieken en –dalen
- Het verhogen van opbrengsten uit het toerisme
- Het versterken van Sint Maartens concurrentiepositie

Bijgestelde beoogde resultaten

1. Verenigde Staten: een toename in touroperator boekingen en boekingen van hotelkamers;
2. Canada: een toename van het aantal bezoekers uit Canada;
3. Nederland en België: een toename van het aantal bezoekers;
4. Bouw van een platform voor smartphones voor de Sint Maarten website
5. Ontwikkelen van een Sint Maarten kookboek en organiseren boekenmarkt
6. Gezamenlijk marketing programma met Copa Airlines (Latijns-Amerikaanse markt)
7. Ontwikkeling van een promenade langs het cultureel erfgoed van Sint Maarten.

Gerealiseerd:

	Doelrealisatie%
Ad 1. Het aantal bezoekers uit de VS is toegenomen met 6,4%. Het aantal touroperator boekingen is toegenomen met gemiddeld 24,8%. De hotelbezetting is met 10% gestegen.	100%
Ad 2. Het aantal bezoekers is toegenomen met 14,2%.	100%
Ad 3. Het aantal bezoekers is toegenomen met 8,9%.	100%
Ad 4. Database en applicatie zijn geïmplementeerd, beschikbaar op alle i-phones.	100%
Ad 5. Het kookboek is gedrukt en verspreid tijdens de boekenmarkt.	100%
Ad 6. De marketingcampagne is gevoerd in augustus – september 2011. Focus lag op Latijns-Amerika. Een toename in het aantal bezoekers gedurende het seizoen is niet zichtbaar.	100%
Ad 7. Niet uitgevoerd.	0%

Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd doel:
Het creëren van een gezonde sociaaleconomische startpositie voor de toekomst van Sint Maarten door de economie van de Sint Maarten te verduurzamen. Dit door de voordelen en spin-offs gerelateerd aan de toeristensector beter te benutten.

Gerealiseerd:

- In de eindrapportage wordt op prestatieniveau verantwoord (zie boven).
- Of de Sint Maarten concurrentiepositie verstevigd is, blijkt niet uit de rapportages.
- De SHTA geeft aan dat de laatste jaren er een toename is in toerismeverkeer vanuit Latijns Amerika. Maar er draaien meerdere

	stimulus programma's en er zijn meerdere factoren die van invloed zijn op het toerismeverkeer. • Een eenduidige relatie tussen de toename in toeristenverkeer en dit project is niet te leggen.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	• Volgens SMTO is het budget voor toerisme (ANG 8 mln. per jaar) onvoldoende. Dit zou zeker ANG 15 mln. moeten zijn, gezien het belang van deze sector voor de economie. Dit geld is nodig om toeristen aan te blijven trekken.
Institutionele duurzaamheid	• Volgens SMTO krijgt toerisme te weinig aandacht in de Sint Maartense politiek. • De met het geld ontwikkelde website en app (in 2010) zijn nog steeds live en worden regelmatig onderhouden. • De Sint Maartense luchthaven is ook erg actief met het binnenhalen van nieuwe airlines zoals COPA.
Beleidsmatige inbedding	

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	• SMTO is als projectuitvoerder van mening dat het geld efficiënt is besteed. • Ten behoeve van ontwikkelingen bouw van de website en app is in ieder geval één offerte opgevraagd. Onduidelijk is of er meerdere offertes zijn opgevraagd of dat deze niet zijn aangeboden. • USONA geeft aan dat het niet ging om de ontwikkeling maar om de redesign, upgrading en updating van de bestaande website door een leverancier die hier in het verleden voor geselecteerd was middels een aanbesteding. PwC: de offerte van Tambourine dd. 9 augustus 2012 spreekt over 'development' en 'building' een website en app. • Het feit dat de website en App vandaag de dag (mei 2015) nog steeds werken en onderhouden worden, is efficiënt te noemen.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Geen informatie over.

B.2.6. IVB 2009003 Nieuwe belastingdienst Sint Maarten

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogde resultaten**: Binnen dit project zijn 25 beoogde resultaten geformuleerd, verdeeld over zes resultaatgebieden. Ten behoeve van de leesbaarheid geven wij hier alleen de zes resultaatgebieden weer: A. Personele versterking B. Sturing en communicatie C. ICT infrastructuur en apparatuur D. Opleiding E. Fysieke infrastructuur – nieuw gebouw F. Wegwerken achterstanden **Gerealiseerd**: • Op prestatieniveau zijn er resultaten geboekt. Er zijn personeelsplannen geschreven, mensen aangenomen, mensen opgeleid, ICT aangeschaft en (met vertraging) werkend geïnstalleerd. • Achterstanden zijn weggewerkt, met de kanttekening dat tegelijkertijd weer nieuwe achterstanden zijn ontstaan. • Doelrealisatie % op de zes resultaatgebieden volgens het eindverslag: Ad A. gemiddelde doelrealisatie: 95% Ad B. gemiddelde doelrealisatie: 90% Ad C. gemiddelde doelrealisatie: 90% Ad D. gemiddelde doelrealisatie: 100% Ad E. gemiddelde doelrealisatie: 80% Ad F. gemiddelde doelrealisatie: 100%
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogd doel** Het bewerkstelligen van een goede financiële positie voor Sint Maarten door middel van het investeren in de financiële organisatie in termen van capaciteit, processen, procedures en systemen. Het project heeft ten doel de afzonderlijke belastingorganisaties (Inspectie, Landsontvanger en Eilandsontvanger) te verbeteren en tot één zelfstandige belastingdienst te integreren. **Gerealiseerd**: Weinig: • Er zijn nog steeds personeelsproblemen • Er zijn nieuwe achterstanden ontstaan • ICT is nog steeds chaotisch • Integratie van de afzonderlijke belastingorganisaties (Inspectie, Landsontvanger en Eilandsontvanger) is niet gerealiseerd (niet alleen fysiek) en nog steeds een groot zorgpunt. De evaluatie NBDSXM uit november 2012 concludeert:[71] 'De belangrijkste knelpunten betreffen: • Gebrek aan mankracht • Gebrek aan continuïteit • Onduidelijkheid over de positie van de NBDSXM • Geen projectorganisatie • Heersende cultuur • Gebrek aan participatie • Gebrekkige communicatie- en informatie-uitwisseling • Trage besluitvorming • Complexiteit van het traject

[71] Aligned Management, *Eindrapport Evaluatie Project NBDSXM*, November 2012, p. 8, 9 en 10.

- Onvoldoende mate van operationalisatie van projectdoelstellingen
- Aangescherpte checks & balances bij USONA
- Uitvoerbaarheid van de voorgenomen resultaten
- Onvoldoende gedragen projecteigenaarschap
- Niet realistische planning
- Gebrekkige aansturing van het integratieproces
- Niet realiseren van een kantoorgebouw voor de Belastingdienst
- In onvoldoende mate gerealiseerde opleidingstraject'

Conclusies:

- 'Het project heeft niet op een doelmatige wijze plaatsgevonden' en
- 'Het project is tot op heden niet voldoende doeltreffend geweest.'

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	• De uitdagingen voor de Sint Maarten belastingdienst waren groot. Het project heeft wellicht als stimulans in de goede richting gewerkt (volgens USONA was dit ook de intentie), maar zowel tijd als budget waren volstrekt onvoldoende om de problemen aan te kunnen. In het projectvoorstel werd oorspronkelijk ANG 24,1 mln. begroot, uiteindelijk is ANG 5,6 mln. toegekend aan dit project. • Het ministerie van Financiën schat de kosten voor realiseren van beoogde doelen (die anno 2015 nog steeds actueel zijn) op ca. ANG 60 mln. Het ministerie van Financiën probeert op dit moment geld en capaciteit te krijgen vanuit Nederland. • Volgens het ministerie van Financiën had dit project met deze opdracht/doel nooit geaccepteerd mogen worden, het was bij voorbaat niet realistisch.
Institutionele duurzaamheid	• De cultuuromslag moet plaatsvinden binnen de Belastingdienst, maar ook binnen de Sint Maarten maatschappij. Er heerst een zwakke belastingmoraal. De projectdoelstellingen druisen tegen de heersende Sint Maarten cultuur in. Dit maakt dat de genoemde ambities lastig institutioneel duurzaam te maken zijn.
Beleidsmatige inbedding	Het ministerie van Financiën geeft aan er wel van geleerd te hebben, dit zal in toekomstig beleid meer aandacht krijgen: • De cultuuromslag die moet plaatsvinden bij deze dienst moet niet onderschat worden. • Doelstellingen moet men realistisch houden. Vermoeden bestaat dat in dit project destijds is toegeschreven naar mooie vooruitzichten om het beschikbare budget vrij te maken.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	• Het project is *an sich* efficiënt uitgevoerd (aldus BAK). De mensen zijn opgeleid, ICT is doelmatig gekocht. • De maatschappelijke effecten bleven echter grotendeels uit. De conclusie uit de evaluatie november 2012 is bevestigt dit beeld (zie maatschappelijk effect). En daarmee is de vraag of het geld efficiënt besteed is.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	• USONA heeft het projectvoorstel (dat was teruggebracht tot ANG 12,9 mln.), gescoord op 62 punten van 100, en slechts een bedrag goedgekeurd voor de concrete onderdelen van het voorstel ter waarde van ANG 5,6 mln. Hiermee heeft USONA geprobeerd alleen middelen in te zetten die een redelijke kans op effect hebben, en daarmee efficiënt besteed konden worden. • Over de rol van USONA is het ministerie van Financiën negatief. USONA had dit project nooit mogen goedkeuren. Andersom is ook waar dat de Sint Maartense overheid (BAK) dit project niet zo had moeten indienen.

B.2.7. IVB 2009032 Opbouw landsbestel Sint Maarten

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogde resultaten** Het coördinerend vermogen versterken bij het opbouwen van de toekomstige ministeries van Sint Maarten in de sectoren Justitie, Educatie, Ruimtelijke Ordening, Gezondheidszaken, Belastingdienst en Algemene Zaken door de inzet van kwartiermakers. De volgende te behalen resultaten geformuleerd: 1. Plan van aanpak voor de taken en werkzaamheden van de in te zetten coördinatoren 2. Beleidsdocumenten voor de verschillende sectoren (ministeries) 3. Operationele plannen per ministerie 4. Communicatieplannen en implementatie hiervan 5. Overdrachtsdossier t.b.v. de continuïteit bij de overgang Medio 2011 is in overleg met USONA het project gelabelled als ‘draaischijf’: alle restgelden van het IVB-programma zijn overgeheveld naar dit project waarmee nieuwe projecten zijn geïnitieerd. Deze afspraken betreffende herprioriteringen zijn vastgelegd in de notulen van het Bestuurlijk Overleg tussen NL en Sint Maarten op 14 september 2011. Deze draaischijfprojecten betroffen: 1. Opschoning Burgerzaken 2. Projectleider Bureau Intellectueel Eigendom 3. Implementatieplan Gaming Control Board 4. Ondersteuning Statistiek, opzet ‘National Accounts Statistics’ 5. Kerntakenanalyse 6. Bestuursschool **Gerealiseerd** • De 5 hierboven genoemde te behalen resultaten zijn volledig behaald (doelrealisatie volgens eindverslag 100%). In praktijk betekende dit dat er op verschillende plekken binnen de Sint Maarten overheid interimfuncties en functies als kwartiermakers en waarnemend leidinggevenden zijn vervuld. Zij hebben bijgedragen aan de bestuurlijke opbouw van de Sint Maarten overheid. Voorts ondersteunende diensten bij projecten en (beperkt) aanschaf van hardware. De zes ‘draaischijfprojecten’ zijn niet afzonderlijk gescoord op doelrealisatie in het eindverslag. Tezamen genomen wordt wel een % genoemd: 90%. Oordeel PwC over de draaischijfprojecten op basis van gesprekken: • Ad 1. Positief. Database is opgeschoond en lokale medewerkers zijn getraind bijhouden hiervan • Ad 2. Positief. Het BIE is actief en financiert zichzelf • Ad 3. Niet verder gekomen dan planfase. Gaming Control is politiek gevoelig onderwerp. • Ad 4. Ondersteuning is geleverd, implementatieplan is geschreven. Niet verder gekomen, probleem blijft betrouwbare dataverzameling. • Ad 5 en 6. Deze projecten hebben geen doorgang gevonden. Fase 1 van kerntakenanalyse (nr. 5) is uitgevoerd (door SOAB) en input geweest voor de bestuurskrachtmeting (door SOAB), die uit eigen middelen door Sint Maarten is gefinancierd.
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogde doelen**

- Het coördinerend vermogen versterken bij het opbouwen van de toekomstige ministeries van Sint Maarten in de sectoren Justitie, Educatie, Ruimtelijke Ordening, Gezondheidszaken, Belastingdienst en Algemene Zaken door de inzet van kwartiermakers.
- Draaischijfprojecten: efficiënt 'hergebruik' van overgebleven middelen ter versterking van de IVB doelstellingen.

Gerealiseerd

- Kwartiermakers zijn aangesteld voor de inrichting van de verschillende departementen
- Het project heeft positieve bijdrage geleverd aan alle programmalijnen van het IVB Sint Maarten door de diversiteit aan deelprojecten.
- Ook de zes 'draaischijfprojecten' zijn grotendeels succesvol geweest. Wel hebben wij ten algemene een kritische kanttekening over deze projecten, zie efficiëntie.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	Ten algemene: • Alle ministeries hebben een slag gemaakt en in de begroting zijn de verschillende bestuurseenheden / departementen/ diensten geborgd. • De draaischijfprojecten hebben een eigen vervolg gekregen binnen de afdeling. Het BIE is een succes omdat het zichzelf financiert. • Aandachtspunt is de haalbaarheid voor de Sint Maarten overheid om alle initiatieven uit het IVB 'in de lucht te houden'.
Institutionele duurzaamheid	• Er is veel bereikt gezien de uitgangspositie van Sint Maarten. De kwartiermakers waren er om het opzetten van de ministeries te ondersteunen; deze ministeries zijn opgezet en functioneren. • Onze observatie is wel de vraag of de Sint Maartense overheid met deze instituties niet te zwaar wordt opgetuigd.
Beleidsmatige inbedding	• Idem

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	Ten algemene: • Gegeven de context (nieuwe staatkundige verhoudingen, bestuurlijke onervarenheid, beperkte middelen) zijn de projecten efficiënt uitgevoerd. • Het toepassen van de 'draaischijf' (herbestemmen van vrijgevallen budgetten van andere projecten) heeft in de perceptie van betrokkenen (overheid Sint Maarten en USONA) tot een efficiënte inzet van middelen geleid. • Onze kanttekening hierbij is dat dit inderdaad zo gezien kan worden, maar een andere zienswijze is ook mogelijk. Efficiënt werken kan ook betekenen dat men werkt tegen zo laag mogelijke kosten. Dit laatste lijkt geen overweging geweest te zijn bij de draaischijfprojecten, noch bij de Sint Maartense overheid, noch bij USONA. De impliciete veronderstelling van de draaischijfprojecten was blijkbaar dat het beschikbare budget volledig benut moest worde n.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Geen specifieke informatie over.

B.2.8. IVB 2010010 Opzet Public Service Centre

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogde resultaten** Het instellen van operationalisering van een Public Service Center (PSC) waarin alle informatie, diensten en producten van de overheid op klantgeoriënteerde wijze en met een integrale aanpak op effectieve efficiënte wijze worden aangeboden, verstrekt en/of geleverd. Beoogde resultaten waren beoogd binnen de volgende 5 resultaatgebieden: 1. Bezoekersstroom -> transitie naar de afdeling PSC AZ. 2. Informatievergaring en –verwerking -> transitie naar de afdeling PSC AZ. Training van het Customer Care Centre op verschillende loketten. 3. Klachten -> transitie naar de SG's van alle ministeries. Implementatie van een klachtenafhandelingssysteem. 4. Kwaliteit informatieoverdracht en prestatie -> transitie naar de afdeling PSC AZ. Producten en diensten database opzetten en in gebruik nemen. 5. Kwaliteit diensten en producten -> transitie naar de afdeling PSC AZ. **Gerealiseerd** Het PSC staat fysiek in Simpson Bay en wordt dagelijks bezocht door burgers. Ten aanzien van de resultaatgebieden: • Ad 1: 100% • Ad 2: 100% • Ad 3: 100% • Ad 4: 100% • Ad 5: 100% Kanttekening is dat niet alle diensten van de overheid in het PSC worden aangeboden.
Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd	**Beoogd doel** Het instellen van operationalisering van een Public Service Center (PSC) waarin alle informatie, diensten en producten van de overheid op klantgeoriënteerde wijze en met een integrale aanpak op effectieve efficiënte wijze worden aangeboden, verstrekt en/of geleverd. **Gerealiseerd** • PSC is een succes en heeft zelfs meer/breder effect dan beoogd. Naast de sterk verbeterde dienstverlening (service) van de Sint Maarten overheid, is door (bij toeval) het PSC in de Simpson Bay Area te lokaliseren, de verkeersdrukte afgenomen. Ook worden de 'schotten' tussen ministeries (deels) met dit project doorbroken. • Tegelijkertijd moet vermeld worden, dat anders dan de resultaatcijfers van hierboven suggereren, een aantal geplande diensten vooralsnog niet door het PSC worden uitgevoerd.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid	• Het PSC is opgenomen in de begroting van Sint Maarten om alle vaste lasten te dekken zoals personeel/inhuur. • Budget voor verdere uitbouw van het PSC is vooralsnog niet beschikbaar.
Institutionele duurzaamheid	• Het PSC is iedere dag operationeel en gehuisvest in de Simspon Bay Fish Market. Dit zal ook zo in de toekomst blijven.
Beleidsmatige inbedding	• Alle departementen zijn verantwoordelijk voor hun eigen bijdrage aan het PSC. PSC is enkel een plaats waar de verschillende diensten hun service kunnen verlenen. De verschillende diensten blijven verantwoordelijk voor hun beleid.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	Zeer efficiënt. Met weinig middelen is veel bereikt. Er is vooral veel energie gestoken is de bestuurlijke afstemming en draagvlak, en dat heeft zijn vruchten afgeworpen.
In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Geen specifieke informatie over.

C. *Onderzoeksverantwoording*

In deze bijlage beschrijven wij onze onderzoeksaanpak voor de evaluatie. Dit doen we aan de hand van vier stappen:

1. het gehanteerde toetsingskader en de uitwerking die wij in dat kader hebben gedaan van de DAC-criteria;
2. de selectie van projecten voor het verdiepende onderzoek;
3. de gehanteerde onderzoeksmethoden;
4. specifieke aandachtspunten voor de onderzoeksaanpak.

Alle onderdelen van onderzoeksaanpak zijn akkoord bevonden door de begeleidingscommissie van de evaluatie.

C.1. Toetsingskader en uitwerking DAC-criteria

De Terms of Reference (hierna: ToR) voor de evaluatie bevat de onderzoeksvragen die beantwoord moeten worden. Deze vragen betreffen de DAC-criteria ***effectiviteit***, ***duurzaamheid***, ***impact*** en ***efficiëntie***. Daarmee is de scope van de evaluatie afgebakend, aangezien de overige DAC-criteria geen onderdeel van deze scope vormen:

relevantie (van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's);
toegevoegde waarde (ten opzichte van andere beleidsinstrumenten die zijn gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van Sint Maarten; en complementariteit (met bestaand beleid).

Dit houdt direct verband met het gegeven dat deze aspecten reeds in de mid-term evaluaties van 2011 aan de orde zijn gesteld. Dit blijkt onder meer uit de onderstaande citaten:

> "Een verdere uitwerking van het beleid, en ook van het beleid op het gebied van goed bestuur, heeft echter nog niet plaatsgevonden. Hierdoor ontbreekt een duidelijke beleidsvisie op het gebied van deugdelijkheid van bestuur waar het IVB bij zou kunnen aansluiten na de staatkundige transitie."[72]
> "Daar waar het onderwijs in andere landen geleidelijk is mee ontwikkeld met veranderingen in de samenleving heeft het Antilliaanse onderwijs lange tijd stilgestaan. Dit leidde ertoe dat aan het begin van de 21ste eeuw nog les werd gegeven op basis van principes uit de jaren '60 en met leermiddelen uit dezelfde periode."[73] "Eén van de conclusies in de evaluatie uit 2006 luidde dat die doelstellingen, een enkele daargelaten, niet gerealiseerd waren. In het OJSP komen dezelfde doelstellingen feitelijk onveranderd terug."[74]

Het toetsingskader brengt de onderzoeksvragen, de criteria om per vraag een oordeel te vellen en de dataverzameling met elkaar in verband. Daarmee geeft het toetsingskader een overzicht van de onderzoeksaanpak en de toe te passen methoden en technieken.

In ons toetsingskader gaan wij dan ook uit van de voor deze evaluatie geformuleerde onderzoeksvragen en werken wij deze nader uit. Het toetsingskader bevat per onderzoeksvraag:

de door ons uitgewerkte norm/het toetsingscriterium aan de hand waarvan de vraag beantwoord kan worden;
de indicator(en) die gebruikt zal/zullen worden om de norm te meten;
de informatie die nodig is om elke voorgestelde indicator te berekenen/in te vullen;
de methode waarmee deze informatie verzameld kan worden.

---

[72] Ecorys (2011). *Mid-term evaluatie IVB Sint Maarten*. http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/media/138913/mid-term-evaluatie-ivb-sint-maarten.pdf, pagina 7.
[73] Andersson Elffers Felix (2011). *Kernrapport midterm evaluatie OJSP 2008 - 2012 op Curaçao en Sint Maarten*. http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/media/128840/onderwijs-en-jongeren-samenwerkingsprogramma-andersson-elffers-felix-14-maart-2011.pdf, pagina 11.
[74] *Ibid.*, pagina 12.

Uitgangspunt bij het vormgeven van deze onderzoeksaanpak is geweest dat wij een feitelijk onderbouwde conclusie kunnen geven over de doelrealisatie (effectiviteit) van alle projecten in de samenwerkingsprogramma's en dit oordeel verder onderbouwen middels een verdiepend onderzoek naar acht projecten die een representatief beeld van de programma's geven. Het verdiepend onderzoek is tevens gericht op de beantwoording van de vragen over duurzaamheid, efficiëntie en impact van de samenwerkingsprogramma's. Dit is in de 10 projecten onderzocht, om voldoende diepgang van het onderzoek te garanderen. Daarmee zijn onze bevindingen en conclusies over duurzaamheid, efficiëntie en impact van de samenwerkingsprogramma's gebaseerd op een onderzoek in een selectie van de projecten en daarnaast op de beschikbare informatie uit rapportages over de programma's als geheel.

Op de volgende pagina's is de uitgewerkt toetsingskader opgenomen. Dit toetsingskader is eveneens gehanteerd voor de evaluaties die zijn uitgevoerd voor de samenwerkingsprogramma's op Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Onderzoeksvraag	Norm/beoordelingscriterium	Indicator	Data	Databron/methode
Effectiviteit – In hoeverre heeft de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's bijgedragen aan het behalen van de hoofddoelstelling van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's? Hierbij dient zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met andere sociale, bestuurlijke en economische ontwikkelingen die ook aan de doelstelling hebben kunnen bijdragen.	Mate waarin de doelen van de projecten aansluiten bij de doelen van de samenwerkingsprogramma's	Bevindingen over coherentie projectdoelen <--> programmadoelen	Beschrijving programmadoelen in protocollen en implementatieplannen Beschrijving projectdoelen in dossiers	Documentanalyse van protocollen en implementatieplannen Dossieranalyse van alle projecten, in het bijzonder: – financierings-overeenkomst
	Mate waarin doelen van de projecten gerealiseerd zijn	Doelen per project Doelrealisatie per project Ontwikkelingen in de context van het project (voor de projecten in het verdiepende onderzoek) Objectieve indicatoren van ontwikkeling, voor zover beschikbaar	Beschrijving projectdoelen in dossiers Beschrijving doelrealisatie in dossiers Bevindingen doelrealisatie en ontwikkelingen context uit verdiepend onderzoek	Dossieranalyse van alle projecten, in het bijzonder: – financierings-overeenkomst – eindrapportage Verdiepend onderzoek geselecteerde projecten: – interviews met projectuitvoerders – groepsdiscussies met beoogde doelgroep/ eindgebruikers Desk research objectieve indicatoren
Duurzaamheid 1 – Hebben de investeringen bijgedragen aan een structurele verbetering van de in de programma's geformuleerde doelstellingen in de voormalige Nederlandse Antillen?	1. Mate waarin de programma's als effectief worden beoordeeld 2. Mate waarin de gerealiseerde resultaten als structureel worden beoordeeld	1. Zie hierboven 2. Beoordeling PwC-team van de resultaten als structureel	Beschrijving projectdoelen in dossiers Beschrijving doelrealisatie in dossiers Bevindingen doelrealisatie en ontwikkelingen context uit verdiepend onderzoek Oordeel PwC-team	Documentanalyse van bevindingen effectiviteit

Onderzoeksvraag	Norm/beoordelingscriterium	Indicator	Data	Databron/methode
Duurzaamheid 2– Hebben de overheden in het Caribische deel van het Koninkrijk stappen ondernomen om de vanuit de programma's ingezette verbeteringen/wijzigingen in het eigen beleid op te nemen?	Aantoonbare beleidsmaatregelen van de overheden van Sint Maarten	Vastlegging van deze maatregelen in gepubliceerde beleidsdocumenten	Beleidsdocumenten	Interviews met de overheden van de vijf (ei)landen, waarbij wordt verzocht om de betreffende beleidsdocumenten te identificeren Analyse van de beleidsdocumenten
Duurzaamheid 3 – Welke (aanvullende) stappen zouden daartoe nog ondernomen kunnen of moeten worden?	1. Oordeel over de benodigde stappen om te komen tot borging van de resultaten van de samenwerkingsprogramma's 2. Oordeel over de mate waarin de benodigde stappen reeds zijn gezet	1. Oordeel PwC-team op basis van projectresultaten 2. Bevindingen over reeds gezette stappen (zie het onderdeel duurzaamheid 2 hierboven)	Beschrijving projectdoelen in dossiers Beschrijving doelrealisatie in dossiers Bevindingen doelrealisatie en ontwikkelingen context uit verdiepend onderzoek Oordeel PwC-team	Documentanalyse van bevindingen effectiviteit Documentanalyse van bevindingen duurzaamheid 2
Impact – Een globaal beeld wat de impact is geweest van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's. Wat zijn de consequenties van de vanuit de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen/wijzigingen. De opdrachtnemer wordt nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken op welke wijze dit onderzocht kan worden (zie ook de beschrijving bij de doelstelling).	Synthese van de resultaten van de analyse van effectiviteit en duurzaamheid 1 t/m 3			

Onderzoeksvraag	Norm/beoordelingscriterium	Indicator	Data	Databron/methode
Efficiëntie 1 – In welke mate zijn de beschikbare middelen voor de SONA-programma's nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	Bereikte resultaten afgezegde tegen toegekend budget per programma	Vergelijking van de ontwikkelings-resultaten per door het ministerie van BZK geïnvesteerde euro met vergelijkbare programma's Vergelijking tussen de drie percelen	Oordeel PwC-team over effectiviteit per programma per perceel Informatie USONA over toegekende budgetten per programma per perceel	Zie effectiviteit Management Informatie Systeem USONA
Efficiëntie 2 – In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Beoordeling van de doelmatigheid van het beheer en de gevolgde procedures	Vergelijking van het beheer en de gevolgde procedures van (U)SONA met vergelijkbare programma's	Informatie over wijze van beheer en procedures (U)SONA Ervaringen PwC-team in de beoordeling van andere (uitvoerings)organisaties	Procesbeschrijvingen USONA Informatie uit het Management Informatie Systeem van USONA Gesprekken met medewerkers van USONA

C.2. Selectie van projecten

Uit de overzichten van projecten van USONA hebben wij per perceel de projecten met de grootste budgettaire omvang geselecteerd. Met deze selectie selecteren we 4 van de 8 projecten, met als consequentie dat deze selectie in totaal ANG 29,6 miljoen aan budget dekt, oftewel bijna 30% van het totale budget van de drie samenwerkingsprogramma's.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de vier op basis van budgettaire omvang geselecteerde projecten. Waar bij ons bekend is dat een geselecteerd project gekoppeld is aan een of meer andere projecten, zijn alle projecten genoemd en is naast het eindbudget per project ook het totale eindbudget van de gekoppelde projecten opgenomen.

Geselecteerde projecten op basis van budgettaire omvang

#	code	projectnaam	relatie	progr.	eindbudget (NAF)	Eindbudget gekoppelde projecten	% budget van alle programma's in dit perceel
1	2008090	Infrastructuur cycle 2 FO St. Maarten	Innovation Bureau St. Maarten	OJSP	12.994.923		12,76%
	2008102	Rotonde Cole Bay	Binnenlandse Aangelegenheden en Koninkrijksrelaties		2.635.000		
2	2011014	Afwatering en wegverbetering Midas fase 3	Ministerie VROMI	SEI	1.310.844	9.709.063	9,54%
	2011010	Rotonde Cole Bay fase 2, perceel 1B en 2	Ministerie VROMI		5.763.219		
3	2009003	Nieuwe Belastingdienst St. Maarten	Binnenlandse Aangelegenheden en Koninkrijksrelaties	IVB	5.222.663		5,13%
4	2009092	Marketing Stimulus Program[75]	Binnenlandse Aangelegenheden en Koninkrijksrelaties	SEI	1.702.917		1,67%

[75] Dit project is geselecteerd om te voorkomen dat alleen infrastructuurprojecten binnen het SEI Sint Maarten worden geselecteerd.

De tweede helft van de projecten selecteren wij nadrukkelijk niet op budgettaire omvang, maar op basis van inhoudelijke spreiding. Deze spreiding is tot stand gekomen door gesprekken met een aantal stakeholders, vaak (eind)verantwoordelijken van de verschillende samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI. Dit leidt tot de hieronder weergegeven projectselectie.

Geselecteerde projecten op basis van inhoudelijke spreiding

#	code	projectnaam	relatie	progr.	eindbudget (NAF)
1	2009032	Opbouw landsbestel St. Maarten	Binnenlandse Aangelegenheden en Koninkrijksrelaties	IVB	4.740.744
2	2010010	Opzet Public Service Center	Binnenlandse Aangelegenheden en Koninkrijksrelaties	IVB	1.237.121
3	2009101	Zoning SXM	Binnenlandse Aangelegenheden en Koninkrijksrelaties	SEI	2.119.777
4	2008075	Leerplicht 2008-2012 St. Maarten	Innovation Bureau St. Maarten	OJSP	274.832

C.3. Gehanteerde onderzoeksmethoden

C.3.1. Desk research van alle 66 projecten

Op basis van desk research de dossiers van USONA is over alle 66 projecten in het IVB, OJSP en SEI de volgende informatie beschikbaar:

- de naam van het project;
- de uitvoerder van het project;
- het samenwerkingsprogramma waaronder het project valt;
- de subdoelstelling van dit programma die op het project van toepassing is;
- het budget van het project, voor zover dat uit de samenwerkingsprogramma's is gefinancierd is (in NAf);
- de start- en einddatum en de looptijd van het project;
- een korte beschrijving van doel, de activiteiten en de beoogde resultaten van het project;
- informatie over de mate waarin de projectdoelstellingen zijn gerealiseerd. Deze informatie is gebaseerd op de ingediende eindrapportages in de projecten waarvoor deze beschikbaar zijn. In het geval geen eindrapportage beschikbaar is, is over de mate van doelrealisatie geen informatie beschikbaar. De eindrapportage ontbreekt voor 13 van de 66 projecten.

Op basis van de dossiers van USONA is er geen volledig overzicht beschikbaar van:

- de totale begroting van het project en het deel daarvan dat vanuit cofinanciering gefinancierd is (in NAf).

C.3.2. Verdiepend onderzoek van de 8 geselecteerde projecten

Het veldonderzoek kent voor alle drie samenwerkingsprogramma's en per perceel dezelfde structuur. Het bronnenonderzoek bij USONA vormde de basis voor het veldwerk in het verdiepende onderzoek. Uit het bronnenonderzoek komt de feitelijke situatie ten aanzien van de projecten naar voren, alsmede de beoordelingen van de doelrealisatie van het project door enerzijds USONA (die terug te vinden is in de projectdossiers) en ons onderzoeksteam (op basis van onze eigen oordeelsvorming). Naast het bronnenonderzoek dat voor alle projecten in de samenwerkingsprogramma's heeft plaatsgevonden, hebben wij voor de geselecteerde projecten een verdiepend onderzoek uitgevoerd, waarbij het onderzoeksteam zich de geschiedenis van het project volledig eigen heeft gemaakt. Dit vormde een gedegen voorbereiding op het veldwerk.

Voor elk geselecteerd project hebben wij de uitvoerder van het project (dat wil zeggen de ontvanger van SONA-gelden die het project heeft vormgegeven en uitgevoerd). In deze interviews is per project vastgesteld in welke mate het project volgens de uitvoerder zijn doelstellingen heeft bereikt. Daarnaast is voor elk project gesproken

met een of meer eindgebruikers. Het bleek in de praktijk niet altijd mogelijk om een groep eindgebruikers gezamenlijk te spreken. In die gevallen is een praktische oplossing gezocht, bijvoorbeeld het uitvoeren van een interview met de belangrijkste eindgebruiker of een vertegenwoordiger van eindgebruikers, aparte interviews met diverse eindgebruikers (in plaats van één gezamenlijke rondetafelbijeenkomst) of (in één geval) een wandeling in de omgeving waar het project is gerealiseerd samen met een van de uitvoerders, waarbij de feitelijke situatie kon worden geobserveerd door het onderzoeksteam.

Daarnaast zijn aanvullende documenten bestudeerd die door geïnterviewden zijn aangereikt of door het onderzoeksteam zijn gevonden door via internet te zoeken op informatie over het project. Dit betreft bijvoorbeeld evaluaties en onderzoeken van onafhankelijke derden of foto's, plattegronden en andere concrete informatie over de projecten.

De bevindingen uit de interviews en aanvullende documenten zijn vervolgens vergeleken met de resultaten van het bronnenonderzoek in de projectdossiers om tot een conclusie over de effectiviteit, duurzaamheid, efficiëntie en impact van elk geselecteerd project te komen. Deze bevindingen en conclusies zijn opgenomen in bijlage B.2.

C.4. Specifieke aandachtspunten

Om de vertrouwelijkheid van interviews te kunnen garanderen, maken wij in dit rapport geen expliciete koppeling tussen de namen van geïnterviewde personen en de projecten die met hen besproken zijn. Ook vermelden wij geen letterlijke citaten uit interviews in dit rapport.

D. Geïnterviewde personen

voornaam	achternaam	organisatie	functie
Arjen	Alberts	Ministerie van Algemene Zaken - afdeling BAK*	Programmamanager IVB
Marc	Arnold	Ministerie van Algemene Zaken - afdeling BAK	Afdelingshoofd
Lilia	Aventurin-Hodge	Foundation Catholic Education Sint Maarten (FCES)	Executive director
Herbert	Beldman	PwC Caribbean Accounting Services	Director
Oralie	Boirard	Ministerie van Onderwijs, Culture, Jeugd en Sport (OCJS)	Projectleider
Louis	Brown	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur (VROMI)	Secretaris-Generaal
Marla	Chemont	Sint Maarten Tourism Office (SMTO)	Marketing Assistant
Clara	Curiel	Asja Stevens School	Principal
Ravi	Daryanani	Belastingdienst	Plv. Directeur
Angela	Dekker	USONA	Programmamanager
Jeroen	Dorresteijn	PwC Tax Services	Manager
Claire	Elshot	Windward Islands Teacher's Union (WITU)	Voorzitter
Tanja	Frederiks	Foundation Catholic Education Sint Maarten (FCES)	Finance manager
Keith	Graham	Sint Maarten Hospitality and Trade Association (SHTA)	Board member
M.	Halley	Foundation Catholic Education Sint Maarten (FCES)	President of the board
Martin	Hassink	Ministerie van Financiën	Minister
Saskia	Kliphuis	Ministerie van Onderwijs, Culture, Jeugd en Sport (OCJS)	projectmanager
Sherry	Hazel	Belastingdienst	Directeur
Bianca	Lee, van der	Nederlandse Vertegenwoordiging Sint Maarten	Beleidsadviseur
Ruth	Patrick	Chamber of Commerce	Director
Augusto	Priest	Sint Maarten Tourism Office (SMTO)	Director of Product Development & Visitor Services
Rina	Richardson	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur (VROMI)	Projectleider
Kurt	Ruan	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur (VROMI)	Head of New Projects Development and Planning
Chantal	Schaminee-Ringeling	Onderwijsinspectie	Directeur
Thijs	Sommers	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Milieu en Infrastructuur (VROMI)	Policy advisor
Lorraine	Talmi	Sint Maarten Hospitality and Trade Association (SHTA)	Board member
Emilia	Thomas	Public Service Centre (PSC)	Director
Ruth	Verbeek	Onderwijsinspectie*	Leerplichtambtenaar*
Gert	Versluis	Vertegenwoordiging van Nederland op Sint Maarten	Hoofd Vestiging
Wideke	Vijverberg	Ministerie van Algemene Zaken - afdeling BAK*	Programmamanager IVB
Paul	Vliet, van	PwC Tax Services	Director